



## **Dette værk er downloadet fra Danskernes Historie Online**

**Danskernes Historie Online** er Danmarks største digitaliseringsprojekt af litteratur inden for emner som personalhistorie, lokalhistorie og slægtsforskning. Biblioteket hører under den almennyttige forening Danske Slægtsforskere. Vi bevarer vores fælles kulturarv, digitaliserer den og stiller den til rådighed for alle interesserede.

### **Støt Danskernes Historie Online - Bliv sponsor**

Som sponsor i biblioteket opnår du en række fordele. Læs mere om fordele og sponsorat her: <https://slaegtsbibliotek.dk/sponsorat>

### **Ophavsret**

Biblioteket indeholder værker både med og uden ophavsret. For værker, som er omfattet af ophavsret, må PDF-filen kun benyttes til personligt brug.

### **Links**

Slægtsforskernes Bibliotek: <https://slaegtsbibliotek.dk>

Danske Slægtsforskere: <https://slaegt.dk>

KØBENHAVNS UNIVERSITETS  
INSTITUT FOR  
SAMTIDSHISTORIE OG STATSKUNDSKAB

SKRIFTER 2

*Ole Karup Pedersen*

Udenrigsminister P. Munchs  
opfattelse af  
Danmarks stilling  
i international politik

Københavns Universitets Fond til  
tilvejebringelse af læremidler

---

I kommission hos  
G. E. C. GADS FORLAG, KØBENHAVN  
1970

---

*Publikationer fra:*

KØBENHAVNS UNIVERSITETS  
INSTITUT FOR  
SAMTIDSHISTORIE OG STATSKUNDSKAB

SKRIFTER:

1. *Jacques Berg*: Frihed og Lighed. Studier i den franske radikalismes sociale og økonomiske tankegang fra Clemenceau til Mendès France. 1968.
2. *Ole Karup Pedersen*: Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik. 1970.

LÆREBØGER OG KOMPENDIER:

1. *J. Wedebye*: Beregningen af dødeligheds-, fertilitets- og reproduktionsmål i Danmark. 1966 (udgået).
  2. *J. Wedebye*: Elementære tidsrækkeanalysemetoder. Ny udgave 1968.
  3. *Steen Leth Jeppesen*: Økonomisk Politik. 1967.
  4. *J. Wedebye*: Beregningen af dødeligheds-, fertilitets- og reproduktionsmål i Danmark. Omarbejdet udgave 1968.
  5. *Knud Larsen*: Oversigt over nogle hovedlinier i den europæiske forfatningshistorie efter 1815. 1968.
  6. *Torben Worre*: Det politiske system i Danmark. 1969.
  7. *J. Sevaldsen*: Kilder til Bismarcks Alliancepolitik 1879–1882.
  8. *Kay Lundgreen-Nielsen*: Kilder om Ententens Tilblivelse 1901–1906.
-

OLE KARUP PEDERSEN

Udenrigsminister P. Munchs  
opfattelse af Danmarks stilling  
i international politik

KØBENHAVNS UNIVERSITETS  
INSTITUT FOR SAMTIDSHISTORIE OG STATSKUNDSKAB

SKRIFTER 2

OLE KARUP PEDERSEN

Udenrigsminister P. Munchs  
opfattelse af Danmarks stilling  
i international politik

KØBENHAVNS UNIVERSITETS FOND  
TIL TILVEJEBRINGELSE AF LÆREMIDLER

---

*I kommission hos*

G. E. C. GADS FORLAG . KØBENHAVN

1970

Denne afhandling er af det filosofiske fakultet ved Københavns universitet antaget til offentlig at forsvares for den filosofiske doktorgrad.

København, den 10. juni 1969.

*Jørgen Læssøe,*  
h.a. decanus.

© Københavns universitets  
Institut for Samtidshistorie og  
Statskundskab

*»I denne Verden maa man nu en Gang handle, ogsaa før Problemerne er løst, ud fra den Forstaaelse af den samlede Situation, som man er i Stand til at skabe.«*

(P. Munch i Folketinget 3. april 1930, Ft. 1929/30, sp. 6673.)

# Forord

Nærværende undersøgelse er blevet udarbejdet som led i min ansættelse ved Københavns universitets Institut for Samtidshistorie og Statskundskab. Jeg vil gerne benytte lejligheden til at takke Københavns universitet for de gode arbejdsvilkår og samtidig fremhæve værdien af, at man således gennem sin ansættelsespolitik giver medarbejderne mulighed for langvarig koncentration om forskningsarbejde. Jeg takker min chef, instituttets bestyrer, professor, dr. phil. *Sven Henningsen* for udvist interesse og tillid til, at jeg på egen hånd kunne løse de forskningsopgaver, som ved fælles drøftelser blev planlagt ved instituttet.

Under arbejdet med undersøgelsen har jeg fået stor hjælp fra mange sider. Jeg takker de fhv. ministre *Bertel Dahlgard*, *Jørgen Jørgensen*, *Ole Bjørn Kraft* og *Aksel Larsen* for deres bidrag, som fremgår af bilagene 1–4. Det kgl. Biblioteks instituttjeneste har med stor beredvillighed og megen langmodighed stillet litteratur til rådighed; Københavns universitets Historiske Institut har i lange perioder ladet mig arbejde med Rigsdagstidende på mit eget kontor; Udenrigsministeriet har tilladt mig adgang til sit bibliotek og arkiv, og bibliotekar *Kirsten Heils*, overarkivar, dr. phil. *Viggo Sjøqvist* og arkivar *Claus Kjølsten* har på mange måder lettet mit arbejde; fra Folketingets Bibliotek har jeg fået lov til at hjemlåne lange rækker af Folkeforbunds-publikationer. På mit tidligere arbejdssted, Rigsarkivet, hjalp man mig ved stor gæstfrihed på læsesalen og imponerende hurtig expedition ved fremskaffelse af fotokopier.

Kammerater og medarbejdere ved Institut for Samtidshistorie og Statskundskab og Institut for Kultursociologi samt Institut for Statskundskab ved Aarhus universitet har gennem samtaler og diskussioner deres store andel i, men intet medansvar for denne undersøgelse. Det samme gælder min studiekammerat, overarkivar *Niels Petersen*, Rigsarkivet, der har læst manuskriptet igennem og drøftet det med mig. Lektorerne *Niels Amstrup* og *Mogens N.*



## VIII

*Pedersen*, Aarhus universitet, har påtaget sig samme store opgave. Mest af alle takker jeg dog lektor *Knud Larsen*, Københavns universitet, der har 'levet med' i dette arbejdes enkelte faser. Betydningen af det faglige milieu, hvor jeg har haft mulighed for at udføre dette arbejde, kan efter min mening ikke overvurderes; i dette milieu indgår som betydningsfulde bestanddele studenterne og instituttets kontorpersonale, som med stor hjælpsomhed og interesse har taget del i arbejdet.

*Jean Olsen*, der har oversat resumeet til engelsk, takker jeg for nænsom og forstående indlevelse i mit sprogbrug.

Jeg har af lutter taknemmelighed over mit meget fordelagtige ydre milieu ikke glemt, hvilken belastning jeg har været og til stadighed er for min familie.

København, marts 1970.

*Ole Karup Pedersen.*

# Indhold

Forord . . . . .	VII
Materiale og litteratur . .	XI
1. kapitel: Problemstilling og metode . . . . .	1
Problemstilling, s. 1, Opfattelse som genstand for undersøgelse, s. 4, Små staters vilkår i international politik, s. 10, Sociologisk-historisk metode, s. 19, Den internationale politiske sammenhæng, s. 22, P. Munchs rolle i den internationale politiske sammenhæng, s. 28, Materialet, s. 39, Spørgsmål, der søges besvaret vedrørende P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik, s. 57.	
2. kapitel: Folkeforbundet . . . . .	70
P. Munchs proklamerede helhedsopfattelse af Folkeforbundet, s. 70, P. Munchs tidligere fremsatte synspunkter på Folkeforbundet, s. 83, Den militære nedrustning, s. 111, Den økonomiske nedrustning, s. 132, Den moralske nedrustning, s. 172, Medlemskab af Rådet, s. 177, Sanktionerne i den etiopisk-italienske konflikt, s. 195, Opgivelse af sanktioner og refor- mer af Folkeforbundet, s. 208, Folkeforbundets 'sammenbrud', s. 219, Be- tydningen af en international organisation, s. 231.	
3. kapitel: Stormagterne . . . . .	238
Japan, s. 242, Sovjetunionen, s. 244, U.S.A., s. 255, Italien, s. 260, Frankrig, s. 263, Tyskland, s. 268, Storbritannien, s. 284, Stormagternes rangfølge og indbyrdes forhold, s. 290, Betydningen af stormagternes indbyrdes forhold for Danmark, s. 300, Stormagternes dominans, s. 314.	
4. kapitel: Småstater . . . . .	315
Det nordiske samarbejde, s. 316, Oslo-staterne, s. 332, De alliancefrie stater og det institutionaliserede nordiske samarbejde, s. 346, Nordiske drøftelser om ikke-angrebstraktat med Tyskland, s. 372.	
5. kapitel: Danmarks omgivelser . . . . .	385
P. Munchs opfattelse af den internationale politik, s. 404.	

6. kapitel: Danmarks interesser og struktur . . . . .	412
Danmark uden udenrigspolitiske interesser?, s. 416, Danmarks sikkerheds- politiske interesser, s. 422, Trusler mod Danmarks sikkerhed, s. 425, Midler eller fremgangsmåder til afværgelse af trusler mod Danmarks sikkerhed, s. 436, Danmarks handelspolitiske interesser og deres varetagelse, s. 500, Danmarks normative interesser og mulighederne for deres varetagelse, s. 530, Danmarks struktur som forudsætning for Danmarks interesser, s. 546, P. Munchs position inden for det danske samfunds struktur, s. 554.	
7. kapitel: Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik . . . . .	567
8. kapitel: Konklusion . . . . .	604
Bilag 1–4 . . . . .	622
English Summary . . . . .	634
Registre . . . . .	643

# Materiale og litteratur

## *Materiale*

(For en nærmere redegørelse og vurdering henvises til s. 39.)

Beretning afgiven af Kommissionen til Undersøgelse og Overvejelse af Hærens og Flaadens fremtidige Ordning. København 1922.

Beretning til statsministeren fra udvalget til gennemgang af afdøde udenrigsminister, dr. phil. P. Munchs efterladte, i rigsarkivet opbevarede papirer. København 1959.

Fortroligt Rigsdagsmøde 3. April 1919. Beretning om Forhandlingerne vedrørende Folkenes Forbund af Forsvarsminister P. Munch. København 1920.

P. Munch: *Erindringer 1870–1947*. (Forkortet Er.) Redaktion: Povl Bagge under medvirken af Torben Damsholt og Erik Stig Jørgensen. 1. 1870–1909. Fra Skole til Folketing. (1959). 2. 1909–1914. Indenrigsminister og Forsvarsminister. (1960). 3. 1914–1918. Under den første Verdenskrig. (1961). 4. 1918–1924. Freden, Genforeningen og de første Efterkrigsår. (1963). 5. 1924–1933. Afrustningsforhandlinger og Verdenskrise. (1964). 6. 1933–1939. Paa Vej mod Krigen. (1966). 7. 1939–1942. Optegnelser fra og om Besættelsestiden. 1. (1967). 8. 1942–1947. Optegnelser fra og om Besættelsestiden. 2. (1967). Alle bind er udgivet i København.

P. Munch: Danmark i 1807. *Det ny Aarhundrede*. 4. Aarg., 2. Bd., 1907, s. 460–71.

P. Munch: Danmark i Verdenspolitikken. *Det ny Aarhundrede*. 3. Aarg., 1. Bd., 1905, s. 70–78.

P. Munch: Danmark og Stormagterne. *Det ny Aarhundrede*. 4. Aarg., 2. Bd., 1907, s. 226–31.

P. Munch: Danmarks Selvstændighed. *Det ny Aarhundrede*. 2. Aarg., 2. Bd., 1905, s. 47–55.

P. Munch: Dansk Politik under Krig og Besættelse 1939–1945. I–II. Odense 1946–47.

P. Munch: Det danske Folks Livsvilkaar 1864–1914. *Det danske Folks Historie*. Bd. VII, s. 327–489.

P. Munch: De nordiske Folk. *Det ny Aarhundrede*. 2. Aarg., 2. Bd., 1905, s. 378–85.

P. Munch: Det radikale Venstres Indsats. *Det radikale Venstre 1905–1930*. København u.å., s. 176–203.

P. Munch: Folkets Rusland. *Det ny Aarhundrede*. 2. Aarg., 2. Bd., 1905, s. 586–90.

P. Munch: Fredskonferencen i Haag. *Det ny Aarhundrede*. 4. Aarg., 2. Bd., 1907, s. 106–9.

P. Munch: Genrejsningsarbejdet efter Krigen. *Tilskueren*. 1922, II, s. 1–18.

P. Munch: Hvad betyder Locarno-Aftalerne? København 1926.

P. Munch: Krig og Moral. *Det ny Aarhundrede*. 4. Aarg., 2. Bd., 1907, s. 99–107.

P. Munch: L'assemblée des délégués. P. Munch (ed.): *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*. Tome II, København 1924, s. 359–415.

P. Munch: Les états neutres et le pacte de la Société des Nations. P. Munch (ed.): *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*. Tome I, København 1923, s. 161–88.

- P. Munch: The Neutrality Policy of Denmark. *Le Nord*. 1939, s. 276–83.
- P. Munch: Norden og Folkenes Forbund. København 1935.
- P. Munch: La politique du Danemark dans la Société des Nations. Genève 1931.
- P. Munch: Le Projet Danois de désarmement et la Société des Nations. Paris 1927.
- P. Munch: Samfundskundskab. 14. Oplag. København 1938.
- P. Munch: Studiet af de sidste Aartiers Historie. Festskrift til Kristian Erslev Den 28. December 1927. København 1927, s. 655–75.
- P. Munch: Th. Staunings politiske Gerning. Th. Stauning. Folkets Søn Danmarks Statsminister. København 1942, s. 243–50.
- P. Munch: Tyskland og dets Kejser. *Det ny Aarhundrede*. 4. Aarg., 2. Bd., 1907. s. 396–406.
- P. Munch: Die Völkerbundpolitik der drei nordischen Staaten. Berlin 1929.
- Den Parlamentariske Kommissions Beretning m. Bilag. I–XV. København 1945–1958.
- Redegørelse for Danmarks folkeretlige Stilling efter Folkeforbundspagten og Kellogg-Pagten. Udtalelser og Aktstykker. Udgivet af Udenrigsministeriet. København 1931.
- Rigsdagstiden 1909–1940. (Forkortet Rd., Ft. for Folketingstidende, Lt. for Landstingstidende).
- Société des Nations. Actes de Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements. Série A, Genève 1932, Série B, Genève 1932–36.
- Société des Nations. Actes de la vingtième session ordinaire de l'Assemblée. Genève 1940.
- Société des Nations. Journal Officiel. Genève 1929–1939.
- (Forkortet: SDN, J. O.; Suppléments Spéciaux forkortet: Suppl. Spéc.)
- Udenrigsministeriets arkiv. (Forkortet UM):
- Sager vedrørende Folkeforbundet 1929–1940. (11. og XI.).
- Sager vedrørende Informationsmøder med dansk og udenlandsk presse 1929–1940. (110.D. 11., 12. og 15.).
- Sager vedrørende nordiske Udenrigsministtermøder 1929–1940. (73. B. og 5. F.).
- Udenrigsminister, dr. phil. P. Munchs Arkiv. (99. F. 3/19).
- En ungdomsbrevveksling mellem P. Munch og J. P. Jacobsen 1889–1901. Udgivet ved Lis Jacobsen og Holger Brøndsted. I–II. København 1962.

#### Teoretisk-metodisk litteratur

- Nils Andrén: Den totala säkerhetspolitiken. *Strategisk Bulletin*, Årg. 4, Feb. 1968.
- Raymond Aron: Conflict and war from the viewpoint of historical sociology. *The Nature of Conflict*. UNESCO, Paris 1957, s. 177–203.
- Raymond Aron: Paix et Guerre entre les nations. 4<sup>e</sup> Édition. Paris 1962 (1966).
- Raymond Aron: Qu'est-ce qu'une Théorie des Relations Internationales? *Revue Française de Science Politique*. Vol. XVII, 1967, s. 837–61.
- Povl Bagge: Anmeldelse af H. P. Clausen: Hvad er historie? *Historisk Tidsskrift*, 12. Rk. Bd. II, Hft. 1, 1966, s. 147–59.
- Povl Bagge: Historien og de andre samfundsvidenskaber. *Historisk Tidsskrift*, 12. Rk. Bd. III, Hft. 3, 1969, s. 453–68.
- Povl Bagge: Studier over D. G. Monrads Statstanker. Kbh. 1936.
- Christian Bay: Politics and Pseudopolitics. A Critical Evaluation of Some Behavioral Literature. *American Political Science Review*. Vol. LIX, 1965, s. 39–51.
- Erling Bjøl: La France Devant l'Europe. Kbh. 1966.

- Erling Bjøl: The Power of the Weak. *Cooperation and Conflict*, 1968:3, s. 157–68.
- Michael Brecher: International Relations and Asian Studies: The Subordinate State System of Southern Asia. *World Politics*. Vol. XV, 1962, s. 213–35.
- Michael Brecher: The New States of Asia. A Political Analysis. London 1963.
- Hedley Bull: International Theory. The Case for a Classical Approach. *World Politics*. Vol. XVIII, 1966, s. 361–77.
- J. W. Burton: International Relations. A General Theory. Cambridge 1965.
- E. H. Carr: What is History? Penguin 1964.
- Nils Christie: Samfunnsvitenskapene – er de normdannende? *Samtiden*. 77. årg. 1968, s. 79–91.
- Inis L. Claude Jr.: The Changing United Nations. New York 1967.
- Inis L. Claude Jr.: Collective Legitimization. Padelford and Goodrich (eds.): The United Nations in the Balance. New York 1965, s. 479–82.
- Inis L. Claude Jr.: Law and Politics in International Relations. *Journal of Conflict Resolution*, Vol. IV, 1960, s. 225–28.
- Inis L. Claude Jr.: Swords Into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization. 3rd Edition. New York 1964.
- H. P. Clausen: Hvad er historie? Kbh. 1963.
- William D. Coplin: The Functions of International Law. An Introduction to the Role of International Law in the Contemporary World. Chicago 1966.
- William D. Coplin: International Law and Assumptions About the State System. *World Politics*. Vol. XVII, 1965, s. 615–34.
- Ib Damgaard Petersen: Beslutningsprocessen som udgangspunkt for studiet af international politik. *Økonomi og Politik*. 41. årg., 1967, s. 49–80.
- Jean-Baptiste Duroselle: Les conflits internationaux. *Revue Française de Science Politique*. Vol. XIV, 1964, s. 739–54.
- Jean-Baptiste Duroselle: Le conflit de Trieste 1943–1954. Bruxelles 1966.
- Jean-Baptiste Duroselle: De l' »Histoire Diplomatique« a l' »Histoire des relations internationales«. *Mélanges Pierre Renouvin*. Paris 1966, s. 1–15.
- Jean-Baptiste Duroselle et Jean Meyriat (eds): Les Nouveaux Etats dans les Relations Internationales. Paris 1962.
- Lewis J. Edinger: Political Science and Political Biography: Reflections on the Study of Leadership. *Journal of Politics*. Vol. 29, 1964, s. 423–39, 648–76.
- R. Barry Farrell (ed.): Approaches to Comparative and International Politics. Evanstone 1966.
- Roger Fisher: Fractionating Conflict. Roger Fisher (ed.): International Conflict and Behavioral Science. New York 1964, s. 91–109.
- Forskning af international politik. Betænkning fra Nordisk udvalg vedr. forskning af international politik, herunder internationale konflikter. Nordisk udredningsserie 1965:4. Stockholm 1965.
- Annette Baker Fox: The Power of Small States Diplomacy in World War II. Chicago 1959.
- William T. R. Fox: Theories as Forces in Modern World Politics. Horace V. Harrison (ed.): The Role of Theory in International Relations. Princeton 1964, s. 75–98.
- Johan Galtung: Peace-Research: Science or Politics in Disguise? *International Spectator*. Jrg. XXI, 1967, Nr. 19, s. 1573–1603.
- William A. Gamson: Evaluating Beliefs About International Conflict. Roger Fisher (ed.): International Conflict and Behavioral Science. New York 1964, s. 26–40.

- Robert C. Good: National Interest and Moral Theory: The »Debate« Among Contemporary Political Realists. Roger Hilsman and Robert C. Good (eds.): Foreign Policy in the Sixties. The Issues and Instruments. Essays in Honor of Arnold Wolfers. Baltimore 1965, s. 271–92.
- Lester Grinson: Interpersonal Constraints and the Decision Maker. Roger Fisher (ed.): International Conflict and Behavioral Science. New York 1964, s. 238–47.
- Louis Henkin: How Nations Behave. Law and Foreign Policy. New York 1968.
- Stanley Hoffmann (ed.): Contemporary Theory in International Relations. Englewood Cliffs 1960.
- Stanley Hoffmann: International Relations, the Long Road to Theory. *World Politics. Vol XI, 1958, s. 346–77.*
- Stanley Hoffmann: The State of War. Essays on Theory and Practice of International Politics. New York-London 1965.
- R. Hyvärinen: Monistic and Pluralistic Interpretations in the Study of International Politics. *Commentationes Humanorum Litterarum. Tomus XXIV, Nr. 1–2. Helsinki 1960.*
- Fred Charles Iklé: How Nations Negotiate. New York 1964.
- Morton A. Kaplan: Anmeldelse af Otto Klineberg: The Human Dimension in International Relations. *American Political Science Review. Vol. LVIII, 1964, s. 682–83.*
- Morton A. Kaplan: The New Great Debate. Traditionalism vs. Science in International Relations. *World Politics. Vol. XIX, 1966, s. 1–20.*
- Morton A. Kaplan: Problems of Theory Building and Theory Confirmation in International Politics. Klaus Knorr and Sidney Verba (eds.): The International System. Theoretical Essays. Princeton 1961, s. 6–24.
- Morton A. Kaplan: System and Process in International Politics. New York 1967.
- Morton A. Kaplan and Nicholas De B. Katzenbach: The Political Foundations of International Law. New York-London 1961.
- Ole Karup Pedersen: Anmeldelse af Viggo Sjøqvist: Danmarks udenrigspolitik 1933–40. *Historisk Tidsskrift, 12. Rk. Bd. II, Hft. 2–3, 1967, s. 511–24.*
- Ole Karup Pedersen: De nye stater. Kbh. 1966.
- Ole Karup Pedersen: Konfliktforskningen og de politiske videnskaber. *Økonomi og Politik. 40. årg., 1966, s. 140–49.*
- Ole Karup Pedersen: Neutralisme som udenrigspolitisk adfærd. Cecil V. Crabb Jr.: Elefanterne og Græsset. Kbh. 1967, s. 216–46.
- Ole Karup Pedersen: Studiet af internationale konflikter efter 1945. *Historisk Tidsskrift. 12. Rk. Bd. II, Hft. 1, 1966, s. 123–38.*
- John H. Katsky: The National Interest: The Entomologist and the Beetle. *Midwest Journal of Political Science. Vol. X, 1966, s. 222–31.*
- Herbert C. Kelman (ed.): International Behavior. A Social-Psychological Analysis. New York 1965.
- Otto Klineberg: The Human Dimension in International Relations. New York 1964.
- Alfred Kuhn: The Study of Society. A Multidisciplinary Approach. London 1966.
- David S. Landes: Bankers and Pashas. London 1958.
- Harold Lasswell: Who Gets What, When, How. Meridian Books. New York 1958.
- Avery Leiserson: Scientists and the Policy Process. *American Political Science Review. Vol. LIX, 1965. s. 408–16.*
- George Liska: International Equilibrium. Cambridge, Mass. 1957.

- Francis Low-Bear: The Concept of Neutralism. *American Political Science Review*. Vol. LVIII, 1964, s. 383-91.
- Lukianos fra Samosata: Hvorledes man bør skrive Historie. Oversat af M. Cl. Gertz. Kbh. 1904.
- Gerard J. Mangone: The Idea and Practice of World Government. New York 1951.
- Jean Meynaud: A pro-pos des speculations sur l'avenir. *Revue Française de Science Politique*. Vol. XIII, 1963, s. 666-79, Vol. XV, 1965, s. 705-30.
- Knut Midgaard: Strategisk Tenkning. Oslo 1965.
- Hans J. Morgenthau: In Defense of the National Interest. New York 1950.
- Hans J. Morgenthau: The Nature and Limits of a Theory of International Relations. W.T.R. Fox (ed.): Theoretical Aspects of International Relations. Notre Dame, Ind. 1959, s. 15-28.
- Hans J. Morgenthau: Politics Among Nations. 4th Edition. New York 1967.
- Hans J. Morgenthau: Politics in the Twentieth Century. Vols. I-III. Chicago 1962.
- Hans J. Morgenthau: Scientific Man Versus Power Politics. Chicago 1965.
- Robert C. North, Ole R. Holsti, M. George Zaninovich, and Dina A. Zinnes: Content Analysis. A Handbook with Applications for the Study of International Crisis. Northwestern University 1963.
- Norman J. Padelford and Leland M. Goodrich (eds.): The United Nations in the Balance. New York 1965.
- Gerard Radnitzky: Contemporary Schools of Metascience. I-II. Göteborg 1968.
- Erik Rasmussen: Statskundskab og Historie. *Historie. Jyske Samlinger*. Ny rk., VII, 1967, s. 436-51.
- Pierre Renouvin et Jean-Baptiste Duroselle: Introduction a l'histoire des relations internationales. Paris 1964.
- Richard N. Rosecrance: Action and Reaction in World Politics. International Systems in Perspective. Boston 1963.
- James N. Rosenau: Private Preferences and Political Responsibilities. The Relative Potency of Individual and Role Variables in the Behavior of U. S. Senators. J. David Singer (ed.): Quantitative International Politics: Insights and Evidence. New York 1968, s. 17-58.
- Alf Ross: De Forenede Nationer. Kbh. 1963.
- Robert L. Rothstein: Alliances and Small Powers. Columbia 1968.
- Robert L. Rothstein: Alignment, Nonalignment, and Small Powers: 1945-1965. *International Organization*. Vol. XX, 1966, s. 397-418.
- Thomas C. Schelling: The Strategy of Conflict. New York 1963.
- Andrew M. Scott: The Functioning of the International Political System. New York-London 1967.
- J. David Singer and Melvin Small: The Composition and Status Ordering at the International System: 1815-1940. *World Politics*. Vol. XVIII, 1966, s. 236-82.
- J. David Singer and Melvin Small: Formal Alliances 1815-1936. *Journal of Peace Research*. 1966, s. 1-32.
- J. David Singer (ed.): Human Behavior and International Politics. Chicago 1965.
- Richard C. Snyder et al.: Foreign Policy Decision-Making. An Approach to the Study of International Politics. New York 1962.
- Harold and Margaret Sprout: The Ecological Perspective on Human Affairs with special reference to international politics. Princeton 1965.



- Harold and Margaret Sprout: Geography and international politics in an era of revolutionary change. *Journal of Conflict Resolution. Vol. IV, 1960, s. 145-61.*
- Harold and Margaret Sprout: Man-Milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics. Princeton 1956.
- Studier i Historisk Metode II. Historiens Plass i Samfunnsforskningen. Oslo 1967.
- W. I. Thomas: On Social Organization and Social Personality. Chicago 1966.
- E. Tranekjær Rasmussen: Dynamisk psykologi og dens grundlag. Kbh. 1960.
- Jean-Luc Vellut: Smaller States and the Problem of War and Peace. *Journal of Peace Research. 1967, s. 253-69.*
- Sidney Verba: Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System. Klaus Knorr and Sidney Verba (eds.): The International System. Theoretical Essays. Princeton 1961, s. 93-117.
- Sidney Verba: Simulation, Reality and Theory in International Relations. *World Politics. Vol. XVI, 1964, s. 490-516.*
- David Vital: The Inequality of States. A Study of the Small Power in International Relations. Oxford 1967.
- David Vital: On Approaches to the Study of International Relations. Or, Back to Machiavelli. *World Politics. Vol. XIX, 1967, s. 551-62.*
- Kenneth N. Waltz: Man, the State and War. A Theoretical Analysis. New York-London 1959.
- Martin Wight: The Balance of Power. H. Butterfield and Martin Wight (eds.): Diplomatic Investigations. London 1966, s. 149-75.
- Martin Wight: Why is there no international theory? H. Butterfield and Martin Wight (eds.): Diplomatic Investigations. London 1966, s. 17-34.
- Arnold Wolfers: Discord and Collaboration. Baltimore 1962.
- Arnold Wolfers: In Defense of Small Countries. *Yale Review. Winter 1943, s. 211-20.*
- Quincy Wright: A Study of War. 2nd Edition. Chicago 1965.
- Quincy Wright: Project for a world intelligence center. *Journal of Conflict Resolution. Vol. I, 1957, s. 93-97.*
- Litteratur iøvrigt, herunder aviser.*
- Holger Andersen: Den danske rigsdag og det interparlamentariske arbejde. Den danske Rigsdag 1849-1949. VI. Kbh. 1953, s. 411-86.
- Avisårbogen.
- Lord Avon: The Eden Memoirs. Facing the Dictators. London 1962.
- Povl Bagge: Peter Munch 1870-1948. *Højskolebladet. 1948, 23.1., s. 39-42, jvf. s. 76 f., 98-100, 117-119.*
- Beretning til Rigsdagen om Den internationale økonomiske Konference i Geneve Maj 1927. Afgivet af Udenrigsministeren. Kbh. 1927.
- L. Bindsløv Frederiksen: Pressen under Besættelsen. Århus 1960.
- Erling Bjøl: Indledning. Erling Bjøl m. fl.: Danmark og NATO. Kbh. 1968, s. 9-17.
- Edgar Bonjour: Geschichte der schweizerischen Neutralität 1930-1939. Basel 1967.
- C. V. Bramsnæs: Staunings andet ministerium. Børge Schmidt (red.): Th. Stauning. Mennesket og Politikerne. Kbh. 1964, s. 153-70.
- Georg Brandes: Verdenskrigen. Kbh. 1916.
- Margaret E. Burton: The Assembly of the League of Nations. Chicago 1941.
- K. Bøgholm: Antegning til Nekrologen over Dr. Munch. *Højskolebladet. 1948, 30.1., s. 54-56, jvf. s. 84-86.*

- E. H. Carr: *The Twenty Years' Crisis*. New York 1964.
- Lord Cecil: *A Great Experiment*. London 1941.
- H. P. Clausen: *Det ensomme Danmark*. Anmeldelse af Viggo Sjøqvist: Danmarks udenrigspolitik 1933–1940. *Dansk Udsyn*, 5, 1966, s. 1–8.
- Georg Cohn: *Neo-Neutralitet*. Kbh. 1937. (Amerikansk udgave Columbia 1939).
- Georg Cohn: *Neutralité et la Société des Nations*. P. Munch (ed.): *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*. Tome II. Kbh. 1924, s. 152–205.
- Georg Cohn: *Neutralitetsrettens Omdannelse*. *Nordisk Tidsskrift for international Ret*. 1. Aarg., 1930, s. 33–47.
- Basil Collier: *A Short History of the Second World War*. London 1967.
- Bertel Dahlgaard: *Kamp og Samarbejde*. Kbh. 1964.
- Dansk Avis-Kronik Index. Kbh. 1948.
- Dansk biografisk Leksikon. Bd. XVI. Kbh. 1939, s. 177–85.
- Deutsche Zeitung.
- Robert A. Divine: *The Illusion of Neutrality*. Chicago 1962.
- Vagn Dybdahl: *De nye Klasser*. Danmarks Historie. Bd. 12. 1870–1913. Kbh. 1965.
- Emil og Viktor Elberling: *Rigsdagens Medlemmer gennem Hundrede Aar. 1848–1948*. Bd. II. Kbh. 1949.
- Troels Fink: *Fem foredrag om Dansk udenrigspolitik efter 1864*. Århus 1958.
- Troels Fink: *Spillet om Dansk Neutralitet. 1905–1909*. Århus 1959.
- Troels Fink: *Ustabil Balance*. Dansk udenrigs- og forsvarspolitik 1894–1905. Århus 1961.
- Inga Floto: *Nyere synspunkter på Woodrow Wilsons udenrigspolitik*. *Historisk Tidsskrift*. 12. Rk. Bd. IV, Hft. 1–2, 1969, s. 107–138.
- Mogens Fog: *Indledning*. *Frit Danmarks Hvidbog*. Bd. 1. Kbh. 1945, s. 9–15.
- Carl-Axel Gemzell: *Raeder, Hitler und Skandinavien*. Lund 1965.
- Martin Gilbert: *The Roots of Appeasement*. London 1966.
- Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning.
- Carl J. Hambro: *The Role of the Smaller Powers in International Affairs To-Day*. *International Affairs*. Vol. XV, 1936, s. 167–182.
- Lord Hankey: *Diplomacy By Conference*. London 1946.
- Jørgen Hatting: *Fra Piper til Christmas Møller*. Kbh. 1966.
- Sylvester John Hemleben: *Plans for World Peace Through Six Centuries*. Chicago 1943.
- Sven Henningsen: *The Foreign Policy of Denmark*. Black and Thompson (eds.): *Foreign Policies in a World of Change*. New York 1963, s. 89–112.
- Erik Hoffmeyer: *Perioden 1931–1960*. Dansk Pengehistorie. Bd. 2. Kbh. 1968, s. 155–224.
- Per Hækkerup: *Danmarks Udenrigspolitik*. Kbh. 1965.
- Hufvudstadsbladet, Helsingfors.
- Kristian Hvidt: *Venstre og forsvarssagen 1870–1901*. Århus 1960.
- Jørgen Hæstrup: *Til Landets Bedste* -. Kbh. 1966.
- L'Independence Belge, Bruxelles.
- International Sanctions. London 1938.
- Bent Jensen: *Anmeldelse af A. S. Kan: Vnjesnaja politika skandinavskich stran v gody vtoroj mirovoj vojny*. Moskva 1967. *Historie. Jyske Samlinger*. Ny rk. VIII, 1969, s. 264–66.
- Hans Jensen: *De Danske Stænderforsamlings Historie*. Bd. II. Kbh. 1934.

- S. Shepard Jones: *The Scandinavian States and the League of Nations*. New York 1939. *Journal de Geneve*.
- Ole Karup Pedersen: *Synopsis over dansk historisk forskning af skandinavisk politik*. Duplikeret. Kbh. 1962.
- Richard N. Kottman: *Reciprocity and the North Atlantic Triangle 1932–1938*. New York 1968.
- Tage Kaarsted: *Hvad skal det nytte?* Århus 1958.
- Tage Kaarsted: *Påskekrisen 1920*. Århus 1968.
- Vilh. la Cour: *Paa Vej mod Katastrofen. I–III*. Kbh. 1945–49.
- Carl Loosli-Usteri: *Geschichte der Konferenz für die Herabsetzung und die Begrenzung der Rüstungen 1932–34*. Zürich 1940.
- Erik Lönnroth: *The Diplomacy of Östen Undén*. Craig and Gilbert (eds.): *The Diplomats 1919–1939*. Princeton 1953, s. 86–99.
- Erik Lönnroth: *Den svenska utrikespolitikens historia. V. 1919–1939*. Stockholm 1959.
- E. Marks von Würtemberg: *L'œuvre commune des pays scandinaves a la Société des Nations*. P. Munch (ed.): *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*. Tome II. Kbh. 1924, s. 205–26.
- Jane Kathryn Miller: *Belgian Foreign Policy Between Two Wars 1919–1940*. New York 1951.
- Fridtjof Nansen: *The Mission of Small States*. *American Scandinavian Review*. Vol. VI, 1918, s. 9–13.
- Nationaltidende.
- Harold Nicolson: *Diplomacy*. London 1939.
- Harold Nicolson: *The Evolution of Diplomatic Method*. London 1954.
- Det niende Interparlamentariske Delegeretmøde. I–II. Kristiania 1917.
- Henrik S. Nissen: *En fiktion bliver til. Danmarks neutralitet efter 9. april*. Hilsen til Hæstrup. Odense 1969, s. 160–74.
- Erling Olsen: *Danmarks økonomiske historie siden 1750*. Kbh. 1962.
- Niels Petersen og Ingvard Nielsen: *Halvtreds Aars Fredsarbejde*. Kbh. 1932.
- Hans F. Pettersson: *Power and International Order. An analytical study of four schools of thought and their approaches to the war, the peace and a postwar system 1914–1919*. Lund 1964.
- Le Peuple, Bruxelles.
- Politiken.
- Erik Rasmussen: *Velfærdsstaten på Vej. Danmarks Historie*. Bd. 13. 1913–1939. Kbh. 1965.
- Erik Rasmussen og Roar Skovmand: *Det radikale Venstres 1905–1955*. Kbh. 1955.
- Olav Riste: *The Neutral Ally*. Oslo 1965.
- Gerd Rühle (Red.): *Das Dritte Reich*. Berlin 1936–37.
- Erik Scavenius: *Dansk Udenrigspolitik under den første Verdenskrig*. Kbh. 1959.
- Erik Scavenius: *Forhandlingspolitikken under Besættelsen*. Kbh. 1948.
- Schleswig und Versailles. Herausgegeben vom »Schleswig-Holsteiner Bund«. Kiel 1936.
- Viggo Sjøqvist: *Danmarks udenrigspolitik 1933–1940*. Kbh. 1966. Forkortet: Sjøqvist.
- Viggo Sjøqvist: *Folketingets beslutning af 19. januar 1940*. Hilsen til Hæstrup. Odense 1969, s. 206–31.
- Socialdemokraten.

Société des Nations. Rapport Préliminaires sur les travaux de la Conference pour la Réduction et la Limitation des Armements. Élaboré par M. Arthur Henderson. Genève 1936.

Société des Nations. Reglement interieur du Conseil. Adopté par le Conseil le 26 mai 1933. Genève 1933.

Statistiske Meddelelser. Kbh. 1909–1943.

Survey of International Affairs. London 1930 og 1932.

Nils Svenningsen: Danmarks Besættelse 1940–45. *Nordisk Tidsskrift for international Ret*. Vol. 37. 1967, s. 105–50.

Nils Svenningsen: Danmarks Status efter den tyske Besættelse den 9. April 1940. *Nordisk Tidsskrift for international Ret*, Vol. 39, 1969, s. 11–27.

Svenska Pressen, Helsingfors.

Bjørn Svensson: Derfor gik det sådan 9. april. Kbh. 1965.

Peder Tabor: Staunings Politik. Børge Schmidt (red.): The Stauning. Mennesket og Politikeren. Kbh. 1964, s. 13–120.

A. J. P. Taylor: The Origins of the Second World War. London 1963.

Svend Thorsen: Partisystemets gradvise udvikling. Den danske Rigsdag 1849–1949. III. Kbh. 1950, s. 193–243.

Åke Thulstrup: Med lock och pock. Tyska försök att påverka svensk opinion 1933–45. Stockholm 1962.

The Times, London.

Amry Vandenbosch: Dutch Foreign Policy Since 1815. The Hague 1959.

I. S. Vanggaard: Oplevelser, Mennesker, Synspunkter. Kbh. 1945.

Völkischer Beobachter.

F. P. Walters: A History of the League of Nations. 2 vols. London 1952.

Krister Wahlbäck: Danmark, Tyskland och Norden. Anmeldelse af Viggo Sjøqvist: Danmarks udenrigspolitik 1933–1940. (*Svensk Historisk Tidsskrift*. 1967, s. 233–47.

Krister Wahlbäck: Finlandsfrågan i svensk politik 1937–40. Stockholm 1964.

Kenneth N. Waltz: Contention and Management in International Relations. *World Politics*. Vol. XVII. 1965, s. 720–44.

Jens Winther: Fra krise til krig. 1929–1940. Kbh. 1966.

Arnold Wolfers: Britain and France Between Two Wars. Conflicting Strategies of Peace since Versailles. New York 1940.

J. Wullus-Rudiger: Les Origines Internationales du Drame Belge de 1940. Bruxelles 1950.

Økonomi og Politik. 1. Aarg. 1927.

Nils Ørvik: The Decline of Neutrality. Oslo 1953.

Nils Ørvik: Norge i Brennpunktet. I. Handelskrigen. Oslo 1953.

✓ Nils Ørvik: Sikkerhetspolitikken 1920–1939. I–II. Oslo 1960. Forkortet: Ørvik. Aarhus Stiftstidende.

## FØRSTE KAPITEL

# Problemstilling og metode

### *Problemstilling*

Den følgende undersøgelse af udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik er foretaget ud fra problemstillinger, som jeg er blevet opmærksom på under mit arbejde med studiet af internationale konflikter.<sup>1</sup> Dens formål er at efterprøve en række formodninger eller hypoteser, som er opstillet inden for den teoretiske litteratur inden for faget International Politik, i det håb at den i denne undersøgelse anvendte fremgangsmåde vil gøre det muligt at foretage andre tilsvarende undersøgelser af andre statsmænds opfattelser af deres respektive staters placering i international politik. Selv betragter jeg undersøgelsen som et forsøg. Om forsøget lykkes, er ikke så meget afhængig af, i hvor høj grad undersøgelsen kan hævdes at give nye oplysninger om den konkrete genstand – P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik. Afgørende er i hvilken udstrækning og inden for hvilke begrænsninger den kan medvirke til at skabe øget indsigt i, hvor vidt vi på grundlag af statsmændenes offentligt udtalte opfattelser af deres staters placering i forhold til andre stater er i stand til at forstå, under hvilke begrænsninger de handler som repræsentanter for deres stater.

Efter min opfattelse vil en overvejelse – og en konkret enkeltundersøgelse – heraf have betydning. Det materiale, der står til vor rådighed, når vi inden for faget International Politik ønsker at arbejde med meget moderne eller helt samtidige problemer, vil ofte være af denne offentlige karakter. Især for studiet af internationale konflikter har dette betydning. Opfatter man nemlig som et af dette studiums formål, om ikke at forudse, så dog at nære mere velbegrundede formodninger end hidtil om potentielle konfliktmuligheder mellem stater,<sup>2</sup> må det i høj grad blive offentligt til-

1. Jvf. mine foreløbige redegørelser herfor i *Økonomi og Politik*, 40. årg., 1966, s. 140–49 og i *Historisk Tidsskrift* 12. Rk., Bd. II, hft. 1, 1966, s. 123–38. En samlet redegørelse foreligger i manuskriptform.
2. F.ex. Quincy Wright: Project for a World Intelligence Center. *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. I, 1957, s. 93–97. Om hele forudsigelsesproblemet og erfaringer med forsøg i denne retning kan jeg tilslutte mig Jean Meynaud i hans to artikler »A Propos des Speculations sur l'avenir« i *Revue Française de Science Politique*, Vol. XIII, 1963, s. 666–79 og Vol. XV, 1965, s. 705–30.

gængeligt materiale, der søges gjort til genstand for analyse. Men desuden må det rent erkendelsesmæssigt anses for værdifuldt – uanset inden for hvilken tidsmæssigt afgrænset periode – at overveje og undersøge, hvilke oplysninger vi er i stand til at uddrage af offentligt tilgængeligt materiale. Hvertil uvægerligt knytter sig spørgsmålet om, hvilke oplysninger, vi ikke kan forvente at hente i et sådant materiale. Dette gælder formentlig samtlige samfundsvidenskaber, men i særlig grad de politiske videnskaber, hvis undersøgelsesområde også er den offentlige meningsudveksling, der foregår for fuldt dagslys, enten inden for eller uden for institutionaliserede organer for politiske beslutninger, og hvis formål er at påvirke disse beslutninger. Det offentligt tilgængelige materiale er således frembragt inden for en ganske bestemt social sammenhæng, og da det netop er denne sociale sammenhæng, der er genstand for vor opmærksomhed og analyse, må det anses for væsentligt at klargøre os, hvad dette materiale kan oplyse om den sociale sammenhæng, hvori det er frembragt. Samme problematik gælder iøvrigt alt materiale, som står til forskningens rådighed inden for de sociale videnskaber,<sup>3</sup> for så vidt som dette er frembragt af mennesker, der deltager i sociale processer.

De sociale sammenhænge, hvori en udenrigsminister eller anden ansvarlig for en stats udenrigspolitik fremsætter sin opfattelse af sin stats stilling i international politik, kan være meget forskellige. Teoretisk kan de strække sig lige fra samtaler med familiemedlemmer, drøftelser med private bekendte, brevskrivning til familie og venner, taler og artikler henvendt til en valgkreds, overvejelser inden for en partigruppe, debatter i et folkevalgt organ, sagsbehandling i et administrativt organ, samtaler inden for et ministerium, samtaler med andre staters repræsentanter, forhandlinger med andre stater af fortrolig karakter og til offentlige forhandlinger med andre stater inden for eller uden for et institutionaliseret organ til sådanne forhandlinger. Hermed er de teoretiske muligheder for en statsmands sociale sammenhænge ikke udtømt. Men tilstrækkeligt mange eksempler er fremført til at gøre opmærksom på, at der for hver af disse sociale sammenhænge består et sådant særpræg, at en analyse af udsagn eller handlinger i den ene sammenhæng ikke umiddelbart lader sig overføre til en anden social sammenhæng, hvis både indre og ydre betingelser må formodes at være forskellig fra den første.

3. Jvf. min anmeldelse af Viggo Sjøqvist: Danmarks Udenrigspolitik 1933–1940 i *Historisk Tidsskrift*, 12. Rk., Bd. II, Hft. 2–3, 1967, s. 511–24, især s. 522 ff. De fremsatte synspunkter bygger på nyere nordiske overvejelser om historisk metode, jvf. H. P. Clausen: *Hvad er historie?* København 1963 samt *Studier i Historisk Metode II*, Historiens Plass i Samfunnsforskningen, Oslo 1967.

Den sociale sammenhæng, der i denne undersøgelse – der opfattes som en studie inden for faget International Politik – er genstand for særlig opmærksomhed er den internationale politiske. Det vil sige, at der er lagt særlig vægt på en analyse af de udsagn, som P. Munch fremsatte om sin opfattelse af Danmarks stilling i forhold til andre stater i de sociale sammenhænge, der kan formodes i særlig grad at være betinget af den internationale politiske sammenhæng, hvor han optrådte som Danmarks udenrigsminister. Foruden selve den internationale politiske sammenhæng, hvor materialet fra Folkeforbundet udgør hovedparten, er det således materiale fra den danske offentlige debat – og herunder først og fremmest fra Rigsdagen – om Danmarks stilling i international politik, der gøres til genstand for undersøgelse. Denne offentlige debat – og især den der foregår på Rigsdagen – opfattes som udspillet i en social sammenhæng, der må antages at være ganske nært knyttet til og derfor i nogen grad påvirkelig af den internationale politiske, lige som der inden for den også formodes at foregå bestræbelser for at påvirke den internationale politik, eventuelt gennem at påvirke P. Munchs opfattelse.

Det er i disse to sociale sammenhænge, at P. Munch formodes at formulere den mest forpligtende opfattelse af Danmarks stilling i international politik, for så vidt angår det for samtiden offentligt tilgængelige materiale. Her ytrede han sig inden for sociale sammenhænge, hvis øvrige enkeltindivider ikke alle kan formodes på forhånd at have haft samme opfattelse som han selv, hvorfor der ofte foregik en debat, hvis formål bl.a. var at nå frem til en sådan formulering af opfattelsen af Danmarks stilling i international politik, at dels P. Munch fortsat kunne beklæde posten som Danmarks udenrigsminister og dels tilstrækkeligt mange af de øvrige enkeltindivider kunne tilslutte sig denne opfattelse. Den her formulerede opfattelse må anses for særlig forpligtende, fordi der i begge sociale sammenhænge befandt sig enkeltindivider eller grupper af sådanne, der af vidt forskellige årsager ikke blot havde en interesse i, men også besad i hvert fald potentielle muligheder for at fastholde P. Munch ved denne opfattelse og stille ham til regnskab både for dens grundlag og dens følger.

Hermed menes ikke, at den opfattelse P. Munch måtte give udtryk for i andre sociale sammenhænge, er mindre interessant eller betydningsfuld. I det omfang det har været muligt, er denne da også i det følgende søgt sammenlignet med den, der kom til udtryk inden for de nævnte sociale sammenhænge. Men hermed menes blot, at hvad der ved en undersøgelse af P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik som privatmand eller enkeltindivid muligvis ville blive tillagt væsentlig mere betydning – hans privatkorrespondance, hans erindringer og dagbøger m.v. –, i denne

undersøgelse kun vil blive inddraget som kontrol- eller efterprøvelsesmateriale for at undersøge, i hvor høj grad der kan hævdes at bestå nogen afvigelse mellem P. Munchs offentligt udtalte opfattelse og den opfattelse, han gav udtryk for i andre sociale sammenhænge.

### *Opfattelse som genstand for undersøgelse*

Valget af P. Munchs *opfattelse* af Danmarks stilling i international politik som genstand for undersøgelsen er truffet på grundlag af en overvejelse af rækkevidden af opfattelsen som baggrund for social handlen.

Som supplement til den tidligere forsknings meget faste, men i stigende grad anfægtede statsbegreb, har man inden for faget International Politik gennem de sidste årtier søgt at anskue staten som en social gruppe, hvis konstaterbare ydre adfærd bestående i forbindelser med og forhold til andre tilsvarende grupper, kunne beskrives og analyseres ved hjælp af begreber og indsigter, der var blevet udviklet inden for fag, der beskæftigede sig med mindre omfattende og sammensatte grupper, som sociologien og socialpsykologien.<sup>4</sup>

Det er ikke hensigten her at gennemgå og tage stilling til den meget omfattende litteratur, der er fremgået af den debat, som er blevet ført om dette spørgsmål, der kun udgør en enkelthed inden for den mere omfattende debat om studiet af samfundet. Dele af debatten har været stærkt præget af et næsten udslettende opgør mellem repræsentanter for forskellige fag og synspunkter, der gensidigt har betvivlet hinandens berettigelse, intellektuelle evner eller moralske habitus. Denne del af debatten vedrører ikke det behandlede emne, men bør efter min opfattelse ikke stjæle opmærksomheden fra den provokation og opfordring til mere præcis udtryksmåde og redogørelse for forudsætninger og formål, som også er fremgået af denne debat.<sup>5</sup>

Under alle omstændigheder viser den stadigt voxende teoretiske litteratur inden for faget International Politik, at forskerne inden for dette fag erken-

4. Mange teoretiske værker fremhæver denne udvikling; mig forekommer følgende at yde de mest dybtgående analyser heraf: Stanley Hoffmann (ed.): *Contemporary Theory in International Relations*, Englewood Cliffs, 1960; P. Renouvin et J.-B. Duroselle: *Introduction à l'histoire des relations internationales*, Paris 1964, jvf. J.-B. Duroselle: *De l'»Histoire Diplomatique« à l'»Histoire des relations internationales«* i *Mélanges Pierre Renouvin*, Paris, 1966, s. 1-15.
5. Hedley Bull: *International Theory. The Case for a Classical Approach* i *World Politics*, Vol. XVIII, 1966, s. 361-77; jvf. Morton A. Kaplan: *The New Great Debate. Traditionalism vs. Science in International Relations* i *World Politics*, Vol. XIX, 1966, s. 1-20.



der, at valget af udgangspunkter og anskuelsermåder kan have helt afgørende betydning for resultatet af deres undersøgelser.

I det foreliggende tilfælde har jeg foretaget et bevidst valg mellem flere anskuelsermåder. Jeg foretager min undersøgelse ud fra den betragtning, at P. Munch som udenrigsminister handlede og udtalte sig som øverste ansvarlige repræsentant for den menneskelige gruppe, der betegnes som staten Danmark, i spørgsmål vedrørende denne gruppes forhold til og forbindelser med andre tilsvarende grupper (stater).

Heraf følger, at den opfattelse af Danmarks stilling – begrænsninger og muligheder – i international politik, som P. Munch som udenrigsminister gav udtryk for, udgjorde en af forudsætningerne for de konstaterbare forpligtelser og beslutninger, som staten Danmark påtog sig i hans udenrigsministertid. I hvilket omfang vil først undersøgelsen kunne vise.

Dette synspunkt er drevet til sin yderste konsekvens i den efterhånden velkendte beslutnings-teori, der mest konsekvent er blevet udformet af Richard C. Snyder og hans medarbejdere.<sup>6</sup> Et af deres grundliggende synspunkter er: »State action is the action taken by those acting in the name of the state. . . . It is also one of our basic choices to take as our prime analytical objective the recreation of the »world« of the decision-makers as *they* view it. The manner in which they define situations becomes another way of saying how the state oriented to action and why.«<sup>7</sup> Denne anskuelsermåde har i det store og hele vundet tilslutning ikke alene inden for faget International Politik, men også inden for Statskundskab og andre beslægtede fag.

Dens praktiske anvendelighed i forskningsmæssigt øjemed er imidlertid blevet kritiseret og betvivlet.<sup>8</sup> For mig at se – og til mit formål – ligger dens største anstødssten i dens meget udtalte individualpsykologiske islæt samt dens store opmærksomhed om enkeltbeslutninger på mange forskellige sociale plan inden for staten. Hvad det individualpsykologiske angår, så må det på psykologiens nuværende trin anses for udelukket, at noget af de data, som vi er i stand til at skaffe os om enten nulevende eller afdøde statsmænd, vil tillade den kliniske testning med fastholdelse af randbetingelser over længere tid, som er den psykologiske arbejdsmåde ved empirisk efterprøvelse af hypoteser.<sup>9</sup> Analogislutninger fra individuel adfærd i mindre

6. Richard C. Snyder et al.: *Foreign Policy Decision-Making. An Approach to the Study of International Politics*. New York 1962.

7. Anf. værk, s. 65.

8. Ib Damgaard Petersen: *Beslutningsprocessen som udgangspunkt for studiet af international politik i Økonomi og Politik, 41. årg., 1967, s. 49–80*. Artiklen rummer både referat af andres kritik og en selvstændig kritik.

9. E. Tranekjær Rasmussen: *Dynamisk psykologi og dens grundlag*. København 1960.

sammensatte og ofte for formålet konstruerede sociale sammenhænge kan næppe anses for særligt frugtbare, selvom de kan skærpe vores opmærksomhed over for mulige adfærdsformer.<sup>10</sup>

Hvad de mange enkeltbeslutninger på mange forskellige plan inden for staten angår, så har jeg allerede redegjort for, på hvilket plan jeg mener det mest formålstjenligt at undersøge disse beslutninger og stille dem over for P. Munchs opfattelse.

Mens jeg således kan tilslutte mig Snyder og hans medforfattere i deres udgangspunkt, finder jeg det til mit formål mere anvendeligt at følge Arnold Wolfers, når han siger: »There can be no »state behavior« except as the term is used to describe the combined behavior of individual human beings organized into a state.«<sup>11</sup> Både han og også Hans J. Morgenthau<sup>12</sup> fremhæver i direkte sammenhæng hermed, at statsmændenes personlighed og psykologi også må tages i betragtning, idet der formodes at foregå et samspil mellem denne og den sociale sammenhæng, hvori statsmændene handler. Ingen af dem anviser imidlertid en måde, hvorpå man ad empirisk vej kan skaffe sig viden om deres personlighed eller psykologi. Uden at ville benægte, at der muligvis består en nær sammenhæng mellem en statsmands personlighed og psyke og hans adfærd i både inter- og intranational politik, vil jeg ikke anse mig for at være i stand til at skaffe mig indblik i denne sammenhæng, hvorfor jeg giver afkald herpå. Der vil senere under redegørelsen for P. Munch som rolleindehaver blive lejlighed til yderligere at uddybe dette synspunkt og dets følger for undersøgelsen.

Den opfattelse, som P. Munch i sin udenrigsministertid gav udtryk for om Danmarks stilling i international politik, kan således i sig selv påkalde sig interesse, idet den kan antages at have været et af de mere betydningsfulde »billeder« af Danmarks vilkår og muligheder i dets forhold til andre stater.

Den kan også påkalde sig interesse, fordi vi i den må formode at finde nedfældet dele af de erfaringer, som P. Munch har gjort som personligt aktiv deltager i international politik. Stanley Hoffmann har påpeget, at i studiet af international politik har man hidtil i alt for høj grad overset udtalelser og skriftlige redegørelser fra statsmænd.<sup>13</sup> For så vidt, som det netop er den internationale politik, således som den udføres af bl.a. statsmænd,

10. Sidney Verba: Simulation, Reality and Theory in International Relations. *World Politics*, Vol. XVI, 1964, s. 490-519.

11. Arnold Wolfers: Discord and Collaboration, Baltimore 1962, s. 8.

12. Hans J. Morgenthau: Politics in the Twentieth Century, Chicago 1962, Vol. I, s. 92.

13. Stanley Hoffmann: International Relations, the Long Road to Theory i *World Politics*, Vol. XI, 1958, s. 374.

der er genstand for vor opmærksomhed, forekommer det nærliggende, at man ved en analyse af deres udsagn også skulle være i stand til at skaffe sig indblik i, hvorledes de handler, hvad de opfatter som betingelser for deres handlinger, og på hvilket grundlag de formulerer deres målsætninger og med hvilket sigte. Da det er et af formålene med hele denne undersøgelse at søge at overveje, hvad vi andre kan få at vide ved at analysere sådanne udsagn, er det formentlig klart, at jeg ikke mener, at deres udtalelser uden videre kan tages for deres pålydende. Men jeg mener, at vi kan lytte opmærksomt, lade statsmændene tale ud, søge at forstå hvad de siger, og dernæst overveje, om vi er blevet klogere eller ej ved at lytte til dem.<sup>14</sup> Denne overvejelse har kun ét formål: at søge at forstå, hvad der efter deres egen mening betinger deres adfærd. Formålet er således ikke at debattere med dem, hvilket for afdøde statsmænds vedkommende må betegnes som lidet frugtbringende. Formålet er heller ikke at afsige domme eller afgøre, hvor vidt deres opfattelse var eller er i overensstemmelse med den rekonstruktion af den sociale sammenhæng, som vi enten bagudskuende eller på grundlag af andre værdimålestokke mener os i stand til at opbygge.

For mig at se er spørgsmålet ikke så meget, om statsmændene siger hvad de mener, hvad de skjuler for deres samtid og senere eventuelt søger at retfærdiggøre eller bortforklare. Det betydningsfulde forekommer mig at være, at deres udsagn – fremsat i bestemte situationer og inden for bestemte sociale sammenhænge – er en del af hele deres politiske adfærd, som vi søger at skaffe os indblik i. Det er ikke vor opgave at sætte os til doms over denne adfærd. Ejheller forekommer det mig rimeligt, at tage stilling til, om denne adfærd er gavnlig for samfundet eller ej. Den tendens i retning af at ville enten beklage eller direkte se bort fra politisk adfærd, som kan spores i mange både ældre og nyere arbejder inden for de politiske videnskaber<sup>15</sup>, forekommer mig ejendommelig. I så fald enten nedvurderer eller benægter man det, der hævdes at være genstanden for ens undersøgelse. Det er for mig at se heller ikke spørgsmålet om at gøre sig klogere eller mere vidende end statsmænd og politikere. Den udbredte intellektuelle eller moralske nedvurdering af politikere, der ofte udtalt eller uudtalt ligger bag mange både teoretiske og konkrete studier, bundet for mig at se ofte i en manglende anerkendelse af, at politisk virksomhed formentlig stiller lige så store intellektuelle – om blot andre – krav til sine udøvere som

14. Hans J. Morgenthau: Anf. værk, s. 92: »By putting their thoughts in the context of their personalities and social environment we can understand their actions as well.« Om deres personlighed se s. 6.
15. Christian Bay: *Politics and Pseudopolitics. A Critical Evaluation of Some Behavioral Literature. American Political Science Review, Vol. LIX, 1965, s. 39-51.*

overvejende eller analyserende virksomhed.<sup>16</sup> Den binder måske også i en manglende overvejelse af, at udøvelse af politisk virksomhed og forskning af politisk adfærd er to vidtforskellige sociale funktioner, der foregår på vidtforskellige plan og med vidtforskellige formål.

Af den indstilling, hvormed vi møder statsmændenes udtalelser – som i dette tilfælde om en opfattelse af en stats stilling i international politik – samt af de redskaber, hvormed vi analyserer deres udtalelser, afhænger de resultater, som vi når frem til gennem vor analyse. Der er formentlig ingen grund til at antage, at de resultater, vi kan nå frem til, vil være upåvirkede af vor sociale sammenhæng, eller at den »sandhed«, som vi kan nå frem til, vil være mere almengyldig end den andre under påvirkning af deres sociale sammenhæng mener sig i stand til at nå frem til.<sup>17</sup> For forskeren består imidlertid én forskel fra andre – og det er den, der formentlig er afgørende. Hun eller han må i sin sociale sammenhæng og under den kritiske opmærksomhed, som findes etableret her indenfor, nøje redegøre for den måde, hvorpå resultaterne er opnået. Et tilsvarende krav består ikke inden for andre sociale sammenhænge, og det er i kraft af dette krav, at der med tiden udvikler sig en analytisk metode inden for forskellige fagområder, som de, der arbejder inden for disse fagområder, kan efterprøve og videreudvikle ved at anvende den på den sociale adfærd, som er den anerkendte genstand for fagområdet undersøgelse. Det er ved hjælp af denne analytiske metode, som jeg senere skal redegøre for, at jeg i det følgende vil forsøge at analysere P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik.<sup>18</sup>

Der ligger endnu en formodning bag mit valg af P. Munchs opfattelse som genstand for analyse. I en anmeldelse af et nyligt udkommet arbejde om Danmarks udenrigspolitik har jeg hævdet, at et studium af en stats udenrigspolitik formentlig bedre end hidtil ville kunne foregå »inden for rammerne af et større helhedssyn på international politik i det hele taget, på små staters vilkår i international politik og endelig på Danmarks specielle vilkår.«<sup>19</sup> Et sådant helhedssyn kan tænkes formuleret på mange for-

16. Arnold Wolfers: *Statesmanship and Moral Choice in Discord and Collaboration*, s. 47–65.

17. Hans J. Morgenthau: *Scientific Man Versus Power Politics*. Chicago 1965, s. 167: »The truth of the social sciences, then, is truth only under the particular perspective of the observer...«

18. Efter afslutningen af denne undersøgelse er jeg af stud. mag. Karsten Thorborg blevet gjort opmærksom på Gerard Radnitzky: *Contemporary Schools of Metascience*, Vols. I–II, Göteborg 1968. Hans betragtninger over kritisk samfundsvidenskab og den i denne forbindelse omtalte »videnskabelige etik« mener jeg mig med det her anførte – og for hele undersøgelsen – i overensstemmelse med.

19. *Historisk Tidsskrift*, 12. Rk., Bd. II, hft. 2–3, 1967, s. 523.

skellige måder. Men én af de måder, det kan gøres på, er ved at sammenstille, systematisere og analysere de opfattelser, som skiftende ansvarlige for Danmarks udenrigspolitik har givet udtryk for med hensyn til de tre nævnte fænomener. Den således etablerede helhedsopfattelse, hvis forskellige bestanddele i vidt omfang ville være præget af de skiftende ansvarliges både tidsmæssige og sociale særpræg – formentlig også af deres personlige –, kunne dernæst stilles over for de på teoretisk grundlag udarbejdede helhedsopfattelser, hvorved man opnåede at kunne se både sammenfald og afvigelser. Dette ville i sig selv tjene til empirisk efterprøvelse af de af forskerne ud fra deres forudsætninger og med deres formål opstillede teorier, men kunne endvidere muligvis gøre opmærksom på nogle »dybtgående faktorer«<sup>20</sup> i Danmarks forhold til andre stater, som risikerer at blive opfattet som af tid og sted begrænsede faktorer af den enkelte iagttager.

Betragtningen forudsætter naturligvis, at statsmændene, i dette tilfælde specielt de danske og for nærværende undersøgelse specielt P. Munch, har og formulerer en sådan helhedsopfattelse. Det vil kun kunne afgøres gennem empirisk forskning, der i sin historiske udstrækning vil være afhængig af det materiale, der står til rådighed. Når det drejer sig om danske udenrigsministre fra de sidste årtier, er det imidlertid påfaldende, at de åbenbart selv – uanset med hvilket formål og hvilken begrundelse – har fundet det umagen værd at offentliggøre arbejder, hvoraf fremgår større eller mindre dele af sådanne helhedssyn.<sup>21</sup> Hvad specielt P. Munch angår, indtager han i kraft af sine efter sin udenrigsministertid udarbejdede og meget omfattende erindringer, der senere vil blive genstand for en kildekritisk vurdering, og også på grund af sin meget omfattende litterære produktion både før og under sin udenrigsministertid, en særstilling, idet han heri over for et meget forskelligartet publikum og med meget forskelligartede formål har sat sig som opgave at redegøre for sit helhedssyn. Men den erkendelsesmæssige værdi af dette helhedssyn, som en indgang til vor forståelse af Danmarks vilkår i international politik, vil sandsynligvis stige i det omfang, vi kan konstatere dets formulering og anvendelse i konkrete situationer, mens P. Munch fungerede som Danmarks udenrigsminister. Igen er det afgørende at holde sig den sociale sammenhæng, hvori sådanne synspunkter formuleres, for øje. Ét er at sidde i sit hjem efter sin udenrigsministertid og formulere et helhedssyn eller som oppositionspolitiker eller lærebogsfor-

20. Hermed menes de »forces profondes«, som ikke mindst P. Renouvin har gjort opmærksom på inden for den internationale politik. Jvf. Anf. værk i note 4.

21. Erik Scavenius: Dansk Udenrigspolitik under den første Verdenskrig. København 1959. Samme: Forhandlingspolitikken under Besættelsen. København 1948. Per Hækkerup: Danmarks Udenrigspolitik. København 1965.

fatter at gøre det, noget helt specielt og for nærværende undersøgelse mere afgørende er at formulere enten dele af eller hele synet som udenrigsminister og i en forhandlingssituation.

Hvad der er givet fald betinger et sådant helhedssyn – hvad der er dets oprindelse og hvortil det anvendes – kan kun yderligere empirisk forskning give os indblik i. Nærværende undersøgelse vil i den udstrækning det er muligt søge at påpege sådanne betingelser. Det skal dog allerede her understreges, at jeg for så vidt angår det mere omfattende helhedssyn og specielt de dele af det, der vedrører mulighederne for etableringen af »et internationalt retssamfund« – hvad der for P. Munch var nært knyttet til hans opfattelse af Folkeforbundet – går ud fra den af Gerard J. Mangone formulerede hypotese: »Any plea for world government . . . is a plea for that type of world society desired by the suppliants and formulated within the limited range of their current experience.«<sup>22</sup> Heraf følger, at samme helhedssyn – som P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik i det hele taget – kun lader sig analysere og forstå inden for samme begrænsning.

P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik er således valgt til genstand for undersøgelse af tre grunde, som er søgt argumenteret i dette afsnit.

For det første, fordi den antages at være blandt de opfattelser, der har været mest udslagsgivende ved udformningen af Danmarks udenrigspolitik i den tid, P. Munch var udenrigsminister. For det andet, fordi jeg antager, at vi gennem en analyse af den – både i dens enkeltheder og som helhed – har mulighed for at få del i nogle af de erfaringer, som P. Munch har gjort som aktiv deltager i international politik. For det tredje, fordi jeg antager, at det helhedssyn på international politik, små staters vilkår og specielt Danmarks vilkår, som P. Munch formulerede både før, under og efter sin udenrigsministertid lader sig systematisere, således at det siden kan sammenlignes med andre statsmænds tilsvarende helhedssyn.

### *Små staters vilkår i international politik*

Endnu en overvejelse af en væsentlig anderledes karakter har ligget bag mit valg af P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik som genstand for en undersøgelse.

Det er en udbredt opfattelse inden for faget International Politik, »at en

22. Gerard J. Mangone: *The Idea and Practice of World Government*. New York 1951, s. 5.

betydelig del af den såvel teoretiske som empiriske videnskabelige litteratur fortrinsvis behandler de internationale politiske problemer ud fra stormagts-synspunkter.« Der består således »et behov for en selvstændig indsats inden for faget, hvor man anskuer de mindre og små nationers rolle i international politik.«<sup>23</sup>

Gennemgår man de nyere og mere omtalte teoretiske arbejder inden for faget, kan man tilslutte sig denne opfattelse. Således skriver Hans J. Morgenthau i den sidste udgave af sit store arbejde »Politics Among Nations«: »The distinction between great and small powers as a political fact pointing to the extreme differences in power among nations is of course one of the elemental experiences of international politics.«<sup>24</sup> Næppe mange vil være uenige med Morgenthau heri. Men hvilken stilling – vilkår og muligheder – dette anviser små stater, rummer udsagnet ikke mange oplysninger om, lige som Morgenthau i det hele taget ikke ofrer de små stater megen opmærksomhed. Noget tilsvarende gælder Raymond Aron, der påpeger, at »les unités politiques comportent une hiérarchie, plus ou moins officielle, déterminée essentiellement par les forces que chacune est supposé capable de mobiliser.«<sup>25</sup> Aron er dog i højere grad end Morgenthau opmærksom på, at selvom man godtager den alment anerkendte forskel på store og små stater, så får vi ikke derved mere indblik i spørgsmålet om, hvilken funktion små stater udøver – om nogen – i international politik. Han påpeger derfor også, at mens stormagternes ambition er »de modeler la conjoncture, celle des petites de s'adapter a une conjoncture qui, pour l'essentiel, ne dépend pas d'elles.«<sup>26</sup> Afgørende bliver herefter, hvad der rummes i det, der ikke af Aron anses for »l'essentiel«. Her anfører Aron i anden sammenhæng en betragtning, som hører hjemme i denne forbindelse, idet han gør opmærksom på, at en lille stat »peut aboutir á un marchandage avantageux parce que des avantages, pour lui considérables, ont une signification quantitativement dérisoire pour un pays vingt fois plus peuplé.«<sup>27</sup> Her peger Aron på den væsentlige forskel på krav – muligvis afledt af væsentlig forskel på muligheder og i hvert fald opfattet behov – som inden for nogle

23. Forskning af international politik. Betænkning fra Nordisk udvalg vedr. forskning af international politik, herunder internationale konflikter. Nordisk udredningsserie 1965:4. Stockholm 1965, s. 11.
24. Hans J. Morgenthau: Politics Among Nations. Fourth Edition. New York 1967, s. 441.
25. Raymond Aron: Paix et Guerre entre les nations. 4e Édition. 1962 (1966) Paris, 106 f.
26. Anf. værk, s. 107.
27. Anf. værk, s. 452.

områder – og her anfører Aron sin betragtning i forbindelse med en omtale af varebytteforhold – kan gøre sig gældende i forhold mellem store og små stater. Tilsvarende betragtninger er på det sikkerhedspolitiske område blevet anført af George Liska.<sup>28</sup> Men endnu mere nuanceret i sin opfattelse af små staters stilling i international politik er Arnold Wolfers, der omtaler »the paradoxical 'power of the weak' . . . . the source of some of the worst irritations and frustrations of the major powers.«<sup>29</sup> Han understreger dog i umiddelbar fortsættelse heraf, at »The chief reason for this »power of the weak« stems from the relationships among the great powers themselves.« Men tilbage bliver, ifølge Wolfers, spørgsmålet om, i hvilken udstrækning små stater er i stand til at anvende og nyttiggøre sig den »magt«, som de antages at være i besiddelse af, og inden for hvilke områder den har størst udsigt til at gøre sig gældende.

Arnold Wolfers anvender som eksempler nye stater, der er blevet selvstændige efter 1945. Det er da også mærkbart, at den store forøgelse af antallet af små stater, der har fundet sted efter afslutningen af 2. verdenskrig, har medvirket til at skabe øget opmærksomhed omkring de små staters problematik i international politik.<sup>30</sup>

For nærværende formål – omend med baggrund i den særlige situation, som bestod for små stater under 2. verdenskrig – er et af de mere betydningsfulde arbejder Annette Baker Fox' studie »The Power of Small States Diplomacy in World War II.«<sup>31</sup> Heri søger forfatterinden ved en gennemgang af 5 europæiske småstaters adfærd under 2. verdenskrig – Tyrkiet, Finland, Norge, Sverige og Spanien – at få belyst, hvorledes disse stater i forskellige konkrete situationer forsøgte at modsætte sig stormagternes krav, og hvad der betingede, om disse bestræbelser lykkedes eller ej. Annette Baker Fox' studie, hendes arbejdsmåde og konklusioner vil senere blive omtalt, men den anføres allerede her som et indtil videre enestående eksempel på, hvorledes denne problemstilling er blevet gjort til genstand for enkeltundersøgelse med et teoretisk sigte.

Mere direkte påvirket af tilstedeværelsen af de mange nye, små stater – og med det tydelige sigte at retfærdiggøre mange nye staters »neutralisme« som en ny og stadig mere udbredt stil i international politik – er J. W. Burton's arbejde fra 1965.<sup>32</sup> Burton's problemstilling – små staters særlige stil-

28. George Liska: *International Equilibrium*. Cambridge, Mass. 1957, især s. 24–33.

29. Arnold Wolfers: *Discord and Collaboration*, Baltimore 1962, s. 111.

30. En populær-teoretisk fremstilling heraf med anførelse af vigtigere nyere litteratur om emnet findes på dansk i min bog *De nye Stater*, København 1966.

31. Chicago 1959.

32. J. W. Burton: *International Relations. A General Theory*. Cambridge 1965.



ling i et internationalt system med kun to dominerende stormagter, der gensidigt holder hinanden i skak på grund af deres gensidige ødelæggelses-trussel – lader sig ikke umiddelbart anvende på eller overføre til nærværende undersøgelse. Men ikke desto mindre lader nogle af hans synspunkter og konklusioner sig efterprøve også inden for rammerne af nærværende undersøgelse, idet han i sin fremhævelse af »neutralismen« og sin forkastelse af magtbegrebet som betydningsfuldt for forståelsen af små staters vilkår og muligheder i international politik søger at videreføre tanker, som blandt andet blev fremført af Georg Cohn, det danske udenrigsministeriums rådgiver i internationale retsspørgsmål i 1930'erne.<sup>33</sup>

I 1967 udsendte David Vital en studie af små staters stilling i international politik.<sup>34</sup> Forfatteren havde kort før i en afhandling om studiet af international politik konkluderet: »... it would ... be desirable to break away from some of the provinciality that afflicts much international relations study, namely, the entire natural, understandable, but, on the whole, harmful tendency to consider, in effect, the affairs of a very small number of very interesting and important states to the almost total exclusion of all others.«<sup>35</sup> I sin studie søger David Vital at råde bod på denne provinsialisme. Hans formål er fortrinsvis at overveje den lille stats muligheder og vilkår, når den står alene. For, hævder han, »it is when the state is *alone* – not necessarily in all its affairs, but at least in the great and crucial ones – and is thrown back on its own resources that the limitations and, indeed, the possibilities inherent in its condition are best seen.«<sup>36</sup> Han argumenterer for, at en lille stat har tre forskellige kurser at følge i sin udenrigspolitik: 1) en passiv kurs, der i sig indebærer en – måske stiltiende – anerkendelse af, at staten ikke kan opretholdes som en selvstændig enhed i international politik, 2) en aktiv kurs, hvor den på forskellige måder søger at påvirke sine ydre vilkår, så disse bliver mere fordelagtige, 3) en defensiv kurs, hvor staten søger at bevare status quo i sine ydre vilkår og til det formål anstrenger sig for at styrke sine indre ressourcer i vid forstand.<sup>37</sup> Også David Vital's arbejde er i høj grad præget af problemstillinger og forhold, der er nært sammenhængende med tilstanden i det internationale politiske system efter

33. Anf. værk s. 169 ff. Jvf. Georg Cohn: *Neo-Neutralitet*. København 1937. Bogen udkom på engelsk under titlen *Neo-Neutrality*, Columbia 1939.

34. David Vital: *The Inequality of States. A Study of the Small Power in International Relations*. Oxford 1967.

35. David Vital: *On Approaches to the Study of International Relations. Or, Back to Machiavelli* i *World Politics, Vol. XIX, 1967, s. 551–62*, det her cit. s. 562.

36. Anf. værk, s. 5.

37. Anf. værk, s. 121–22.

1945. Lige som J. W. Burton tilstræber også han at komme med forslag til praktisk politisk adfærd på grundlag af sine overvejelser. Men i modsætning til denne er han meget udpræget sikkerhedspolitisk orienteret, hvorfor han lægger afgørende vægt på staternes militære modstandsevne. Alligevel har David Vital sigtet tilstrækkelig vidt til, at det også for nærværende undersøgelse vil være muligt og kan anses for frugtbart at tage stilling til og efterprøve både hans anskuelsesmåde og konklusioner.

Senest har Robert L. Rothstein i 1968 udsendt et stort anlagt værk om små staters stilling og vilkår i international politik.<sup>38</sup> Allerede i indledningen fastslår Rothstein som sit udgangspunkt, »that Small Powers are something more than or different from Great Powers writ small.«<sup>39</sup> I lighed med David Vital – og på grund af sit periodevalg også Annette Baker Fox – er også Robert Rothstein mest optaget af staternes sikkerhedsproblem i dette ords snævre betydning. Denne problemstilling har han yderligere afgrænset, således at han, som titlen også angiver, koncentrerer sin opmærksomhed om »the problem of achieving security via an alliance policy.«<sup>40</sup> Derved har han bevidst afskåret sig fra at undersøge og overveje små staters muligheder for at varetage andre og i lange perioder måske lige så påtrængende interesser. Han understreger da også, at »the ensuing generalizations refer *only* to Small Powers which are within an area of Great Power confrontation or which fear that the confrontation will affect their interests significantly.«<sup>41</sup>

Trods sin begrænsning i problemformulering og derfor opmærksomhedsfelt må Robert L. Rothsteins indsats betegnes som et væsentligt fremskridt inden for studiet af små staters vilkår og adfærd i international politik.<sup>42</sup> Hans fortjeneste ligger ikke mindst deri, at han har søgt at anskue udviklingen i problemet over en længere periode, 1815–1939, og derved har fået mulighed for at blive opmærksom på det omskiftelige og meget nuancerede adfærdsmønstre, som konstaterbart er blevet udvist af små stater i international politik. Til hans fortjenester hører også, at han som en af de første har forsøgt at opstille en definition af en lille stat. ». . . a Small Power is a state which recognizes, that it can not obtain security primarily by use of

38. Robert L. Rothstein: *Alliances and Small Powers*. Columbia University Press 1968. Jvf. samme: *Alignment, Nonalignment, and Small Powers: 1945–1965* i *International Organization*, Vol. XX, 1966, s. 397–418.

39. Anf. værk, s. 1.

40. Anf. værk, s. 1.

41. Anf. værk, s. 8.

42. Rothstein hævder, at de forannævnte arbejder af George Liska og Annette Baker Fox samt nogle artikler af Arnold Wolfers er det eneste bemærkelsesværdige, der hidtil er blevet skrevet om dette emne. Anf. værk, s. 8, note 6.

its own capabilities, and that it must rely fundamentally on the aid of other states, institutions, processes, or developments to do so; the Small Power's belief in its inability to rely on its own means must also be recognized by the other states involved in international politics.«<sup>43</sup> Det er inden for rammerne af denne definition – hvis påvirkning af den oprindeligt opstillede problemstilling er åbenbar –, at Rothstein foretager en analyse af sit empiriske materiale, der omfatter forholdet Belgien–Frankrig 1919–36 og Den lille Entente 1921–38. Det første tilfælde er valgt for at illustrere en alliance mellem en stormagt og en lille stat. En sådan alliance indebærer ifølge Rothstein betydelige risici for den lille stat, mens dens fordele er begrænsede til det rent militære plan. »An alliance with a single Great Power is undesirable. An alliance of several Small Powers and one Great Power is only marginally, if at all, an improvement. An alliance with several Great Powers is desirable but difficult to achieve. The only alternative left, if an alliance policy is still to be pursued, is an equal multilateral alliance, that is, an alliance composed entirely of Small Powers.«<sup>44</sup> Det er netop som eksempel på det sidste – en alliance mellem ligestillede små stater –, at Rothstein har valgt Den lille Entente mellem Tjekoslovakiet, Rumænien og Jugoslavien. I konklusionen vedrørende dette enkelttilfælde gør Rothstein op med den udbredte forestilling om, at sådanne alliancer er virkningsløse. Han understreger, at deres betydning og muligheder først og fremmest ligger inden for ikke-militære, rent politiske områder. »The theorists are undoubtedly correct in the sense that Small Power alliances offer few military advantages, but wrong in inadequately evaluating their political utility. Statesmen are correct in attempting to utilize Small Power alliances for the limited tasks they can perform, but wrong in assuming that a combination of Small Powers is equivalent to a Great Power.«<sup>45</sup>

Både i kraft af det tidsmæssige sammenfald i valget af enkeltstudier og hele værkets tilstræbt systematiske opbygning er Rothsteins studie velegnet til at inddrage i nærværende undersøgelse.<sup>46</sup> Der vil senere mere grundigt blive taget stilling til hans arbejdsmåde, den anførte definition og hans konklusioner – herunder hans opfattelse af neutralitet som et led i små staters sikkerhedspolitik. På dette sted har formålet fortrinsvis været at indføre

43. Anf. værk, s. 29.

44. Anf. værk, s. 127.

45. Anf. værk, s. 171.

46. Dette gælder dog ikke Part III: The Contemporary World og slet ikke kapitel 9, der er en afvejning af fordele og ulemper for små stater ved anskaffelsen af kærnevåben. For Rothstein er det tilsyneladende disse afsnit, der tydeligst viser hans grundelse for at studere det omhandlede emne.

værket for at belyse, på hvilket stade studiet af små staters adfærd og vilkår i international politik står i dag.

Formålet har også været at påvise, hvorledes dette problem er genstand for stigende forskningsmæssig opmærksomhed.<sup>47</sup> Alle de nævnte tilløb til en systematisk overvejelse og analyse af denne problemstilling indebærer noget tiltrængt og frugtbart for studiet af international politik, som det er nærværende undersøgelses formål at søge at bidrage til i det omfang, det viser sig muligt.

I en række enkeltafhandlinger om enkelte små staters udenrigspolitik lige som i andre mere omfattende teoretiske værker om international politik er det muligt at hente flere og andre synspunkter på problemet. De anførte forekommer imidlertid mig at være de mest repræsentative, centrale og for nærværende studie mest relevante. De muliggør formulering af spørgsmål, som må formodes at have været nærværende for Danmark i P. Munchs udenrigsministertid, og som det anvendte materiale kan formodes at besvare.

Der er i forbindelse med andre studier blevet anvendt andre fremgangsmåder, end den her benyttede, til besvarelse af spørgsmålet om staternes indbyrdes rangfølge og dermed som henholdsvis store eller små stater. Som et repræsentativt eksempel skal anføres to afhandlinger af J. David Singer & Melvin Small. I den ene søges staternes indbyrdes placering karakteriseret ved antagne objektive data, nemlig deres indbyrdes diplomatiske repræsentation, hvorom oplysninger hentes i *Almanach de Gotha*.<sup>48</sup> I den anden er de anvendte data alle kendte indgåede alliancer – ialt 112 traktater – mellem staterne i perioden 1815–1939, hvorefter forfatterne ved statistiske fremgangsmåder overvejer forskellige sammenhænge.<sup>49</sup> I begge tilfælde er der tale om en bestræbelse efter på grundlag af mere éntydige og faste data end f.ex. det i denne undersøgelse anvendte materiale at danne sig en analytisk ramme som udgangspunkt for mere detaljerede og omfattende studier. En sådan fremgangsmåde udelukker ikke anvendelsen af den i denne undersøgelse brugte, og en kombination kan under mange omstændigheder være formålstjenlig. Imidlertid er der for mig at se noget farligt – om blot formålsforvirrende – ved en fremgangsmåde, der tillægger indsamlingen af objektive data så stor prioritet. For det første kan man rejse spørgsmålet

47. Jvf. Erling Bjøl: *The Power of the Weak i Cooperation and Conflict*, 1968: 3, s. 157–68.

48. J. David Singer & Melvin Small: *The Composition and Status Ordering of the International System: 1815–1940 i World Politics, Vol. XVIII, 1966, s. 236–82.*

49. J. David Singer & Melvin Small: *Formal Alliances 1815–1939 i Journal of Peace Research 1966, 1, s. 1–32.*

om, hvor objektive sådanne data er. Men selvom de skulle blive anerkendte som objektive, bliver tilbage i hvert fald to afgørende spørgsmål. For det første, om de også har været – eller er – objektive i betydningen uomgængelige og éntydige for de aktivt handlende. For det andet, om de har været eller er handlingsdirigerende, idet de stillede eller stiller de aktivt handlende over for en enkelt eller et meget begrænset antal handlemuligheder. Dette synspunkt er næppe afgørende, så længe dataindsamlingen holder sig på et så groft og forholdsvis ukompliceret plan, som i de to nævnte undersøgelser. Men kan denne tages som udtryk for en stræben efter rekonstruktionen af et »objektivt miljø« eller en »objektiv virkelighed«, så er det spørgsmålet om, hvad man vil bruge denne rekonstruktion til. Ægteparret Margaret & Harold Sprout har formuleret problemet således: »... what matters in the explanation of decisions and policies is how the actor *imagined* his environment to be, not how it actually was, whereas what matters in the explanation of accomplishments is how the environment actually was, not how the actor imagined it to be.«<sup>50</sup> Med min ovennævnte skepsis med hensyn til muligheden for en rekonstruktion af omverden, »som den virkelig var«,<sup>51</sup> in mente og i betragtning af, at en sådan evaluering af resultater uundgåeligt må foregå under hensyntagen til, hvad der var tilsigtet, og af hvilke enkeltindivider eller grupper de blev opfattet som fordelagtige eller ufordelagtige og i hvor høj grad, giver jeg for mit vedkommende gerne afkald på forsøg i den retning.

Hensigten med at analysere P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik med henblik på at undersøge, i hvor vid udstrækning denne opfattelse kan øge vor indsigt i små staters vilkår i international politik, er således ikke at nå frem til en teori, der kan foreskrive eller i væsentligt omfang rådgive små stater om, hvorledes de kan eller bør forholde sig i deres forhold til andre stater. Jeg følger her det skel, som bl.a. William T. R. Fox har opstillet mellem »... the body of disciplined writing by the serious disinterested professional student of international relations, which we call »international relations theory«, and the much larger body of writing, much of it propagandistic, which demonstrates »theories of international relations« held by men whose attitudes may be significant for world politics.«<sup>52</sup> Det er min påstand, som jeg har søgt at argumentere i det fore-

50. Margaret & Harold Sprout: Geography and international politics in an era of revolutionary change i *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 4, 1960, s. 145–61, det her citerede s. 147.

51. S. 7 f.

52. William T. R. Fox: Theories as Forces in Modern World Politics i Horace V. Harrison: The Role of Theory in International Relations, Princeton 1964, s. 77.

gående, at der må bestå en vis – men i omfang og rækkevidde endnu uafklaret – mulighed for at udbygge den første ved en analyse af den anden kategori af teorier. Men det forudsætter bl.a., at bestræbelserne herfor til stadighed må foregå under en stram selvdisciplin, således at man ikke – bevidst eller ubevidst – overser afgrænsningen mellem de to former for teorier. Det ligger i sagens natur, at den indsigt, der kan erhverves gennem analyse af materiale med det formål at bidrage til udbygningen af den internationale politiske teori, udelukkende kan oplyse om, hvordan stater adfærd har været eller er, hvad der har betinget den eller betinger den, men ikke væsentligt kan bidrage til at forudsige noget om, hvordan den bør være. Jeg er helt enig med Johan Galtung i, at således som adfærd har været eller er, må den ikke nødvendigvis fortsætte med at være.<sup>53</sup> Men at formulere nye målsætninger eller ændrede former for adfærd er en politisk, ikke en erkendelsesmæssig opgave.

Hensigten med analysen er heller ikke at tage stilling til spørgsmålet om, hvor vidt små stater udgør en risiko eller fordel i international politik, hvis målsætningen er opretholdelsen af freden.<sup>54</sup> Hensigten er først og fremmest at overveje, i hvor høj grad P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik i hans udenrigsministertid kan bidrage til at kaste lys over en situation, som dels er meget sparsomt belyst, og som dels er en situation, som et stigende antal enkeltindivider befinder sig i, eftersom antallet af små stater er steget så stærkt i de sidste årtier.

Hensigten med valget af denne problemstilling som et af udgangspunkterne for den følgende undersøgelse er også, at man i kraft af den formentlig vil kunne formulere relevante spørgsmål til det anvendte materiale inden for de behandlede sagsområder. Her tænkes fortrinsvis på spørgsmålet om betydningen af etableringen af internationale organisationer, som i og med Folkeforbundet antages at have givet de små stater nye muligheder, fordi de inden for rammerne af disse og i kraft af deres formelle ligeberettigelse – der giver sig udtryk i stemmeret på lige fod med stormagterne inden for visse organer – formodes at have fået et nyt og øget magtpotentiel.<sup>55</sup> Men hvor langt dette rækker og hvad det formodes at kunne bruges til, er endnu kun sparsomt overvejet. Også med hensyn til spørgsmålet om begrebet neutralitet, dettes indhold, forudsætninger og anvendelse i international

53. Johan Galtung: Peace research: science or politics in disguise? i *Internationale Spectator*, Jrg. XXI, 1967, nr. 19, s. 1573–1603.

54. Jean-Luc Vellut: Smaller States and the Problem of War and Peace i *Journal of Peace Research*, 1967, 3, s. 252–69.

55. Inis L. Claude, Jr.: Swords Into Plow-shares. The Problems and Progress of International Organization. 3rd Ed. New York 1964.

politik, formodes denne problemstilling at være frugtbar som udgangspunkt, idet dette i hvert fald for tiden efter 1. verdenskrig synes at have en sammenhæng med staternes forholdsvise placering i det internationale system og ikke mindst med de små staters placering i forhold til stormagterne.<sup>56</sup>

En helt afgørende forudsætning for, at denne problemstilling er frugtbar, er naturligvis, at man kan anerkende, at Danmark i P. Munchs udenrigsministertid både af dets egne borgere, af andre staters borgere og ikke mindst af P. Munch selv blev opfattet som en lille stat. Dette vil der også blive lejlighed til at undersøge. Men mere afgørende end denne konstatering – som næppe vil blive bestridt af nogen – er det at analysere, hvilke konsekvenser P. Munch mente, det var rigtigt eller nødvendigt at drage heraf i forskellige situationer og inden for forskellige sagsområder. Dertil kommer så betydningen af problemstillingen til en undersøgelse af P. Munchs helhedsopfattelse, som må formodes at være påvirket og endda i væsentlig grad betinget af opfattelsen af Danmark som en lille stat.

### *Sociologisk-historisk metode*

Mens de foregående afsnit har indeholdt en redegørelse for de problemstillinger og den forhåndsindstilling, hvormed jeg har påbegyndt denne undersøgelse, vil jeg i det følgende redegøre for den metode, der vil blive bragt i anvendelse.

»Only a sociologist using the historical method could become the Adviser of the Prince«, har Raymond Aron hævdet.<sup>57</sup> Uden at tilslutte mig rådgivning som formål for undersøgelsen, kan jeg være enig med Aron, forudsat han også vil anerkende, at en historiker kan lære af sociologernes arbejdsmåde.<sup>58</sup> Selv har Aron i sin bog »Paix et Guerre entre les nations« søgt at demonstrere, hvorledes både sociologi og historie efter hans opfattelse må indgå i enhver analyse af international politik – men synspunktet kan udstrækkes til at gælde alle former for menneskelig adfærd. Al menneskelig adfærd kan anskues i en historisk eller tidsmæssig sammenhæng – betinget

56. Hans J. Morgenthau: *Politics in the Twentieth Century*. Vol. I, Chicago 1962, s. 269: »... the traditional reaction of small nations: neutrality.« Jvf. min redegørelse i Cecil V. Crabb, Jr.: *Elefanterne og græsset*. København 1967, s. 216–46: *Neutralisme som udenrigspolitisk adfærd*.

57. *The Nature of Conflict*. UNESCO, Paris 1957, s. 203.

58. Jvf. E. H. Carr: *What is History?* Penguin 1964, s. 66: »... the more sociological history becomes, and the more historical sociology becomes, the better for both. Let the frontier between them be kept wide open for two-way traffic.«

af det tidspunkt, hvor den fandt sted, og søgt analyseret og forstået som udsprunget af eller i hvert fald påvirket af tidligere adfærd, og i sig selv medvirkende til at præge senere adfærd. Al menneskelig adfærd kan også anskues i en social eller organisatorisk sammenhæng – betinget af tilstande og vilkår inden for den sociale sammenhæng, hvor den finder sted, og i sig selv medvirkende til at præge disse tilstande og vilkår. For mig at se er det vanskeligt at finde noget emneområde inden for samfundsvidenskabene, der tilfredsstillende lader sig behandle udelukkende ud fra den ene eller den anden anskuelsesmåde. I praxis har man næppe nogensinde arbejdet enten på den ene eller på den anden måde, men altid bestræbt sig på at få begge aspekter med. Således anser jeg ikke Aron's påvisning af værdien af den sociologisk-historiske metode for at være særlig original, men jeg vedgår, at formuleringen hos Aron er blevet klarere og mere bevidst. Den forekommer mig at være i fuld overensstemmelse med nyere tendenser inden for overvejelser af historisk metode,<sup>59</sup> som jeg iøvrigt i stedet for revolutionerende i forhold til ældre metodelære anser for fortrinsvis klargørende af en gennem praxis håndhævet anskuelsesmåde.<sup>60</sup>

Ifølge Aron – hvis nærmere udredning for synspunkterne jeg tillader mig at slutte mig til og bygge på – består den sociologisk-historiske metode deri, at man bevidst og formuleret søger at klargøre sig, inden for hvilken social sammenhæng man ønsker at foretage en analyse – samt søger at danne og formulere en opfattelse af, hvad der karakteriserer denne sociale sammenhæng i forhold til andre sociale sammenhænge. Hvorefter man både ved indsamling af materiale – eller data – og ved analysen af dette anvender den inden for Historien særligt raffinerede metode, der herhjemme bærer betegnelsen kildekritik.<sup>61</sup> Ved udøvelsen af denne kildekritik må man endvidere stadig have for øje, at ens materiale – eller data –, hvadenten de er fortidige eller nutidige, er fremgået af en social proces, hvor mennesker har handlet med et eller andet ikke altid klart formuleret og i mange tilfælde også vanskeligt erkendbart formål i forhold til andre mennesker. Forskningens formål er – så vidt det er muligt – at søge at besvare spørgsmålene

59. Jvf. de i note 3 anf. værker samt Povl Bagge: *Historien og de andre samfundsvidenskaber i Historisk Tidsskrift 12. Rk. Bd. III. Hft. 3, 1969, s. 453–68.*

60. Jvf. Erik Rasmussen: *Statskundskab og Historie i Historie, Jyske Samlinger, Ny Række VII, 1967, s. 436–51, især s. 445 f.*

61. En god oversigt og gennemgang af de tanker, der ligger bag Raymond Aron's mere omfattende redegørelse i værket »Paix et Guerre entre les nations« er givet af Stanley Hoffmann i hans bog *The State of War. Essays on Theory and Practice of International Politics*, New York–London 1965, Two: Minerva and Janus, s. 22–53.



hvordan, hvornår og hvorfor mennesker har handlet i nærmere definerede sociale sammenhænge.<sup>62</sup>

For nærværende undersøgelse af P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik medfører denne anskuelsesmåde, at man først må klargøre sig, inden for hvilken social sammenhæng, man ønsker at undersøge denne opfattelse, P. Munchs rolle inden for denne sammenhæng, det materiale, der kan formodes at kaste lys over P. Munchs opfattelse inden for denne sammenhæng, og endelig hvilke spørgsmål, man ønsker besvaret.

Som man vil se, medfører denne fremgangsmåde en stadig vevselvirkning mellem teori – formodninger eller hypoteser – og empiri – bekræftelse eller afkræftelse af de fremsatte formodninger eller hypoteser på et nøje defineret materiale. Fordelen ved denne fremgangsmåde er for mig at se først og fremmest den, at man derved får mulighed for at reducere forskerens påvirkning af resultaterne mest muligt. Hendes eller hans forhåndsformodninger, forkærlighed for det ene eller det andet udfald af undersøgelsen og mulige personlige værdidomme søges til stadighed holdt under kontrol eller i hvert fald gøres udtalte, således at andre, der ønsker at bruge resultaterne, kan overveje, i hvor høj grad forskerens forhåndsindstilling kan formodes at have påvirket disse. Dette er vigtigt inden for alle samfundsvidenskaber, fordi forskere også er deltagere i og enten kan påvirke eller påvirkes af de sociale processer, som er genstand for deres undersøgelser. Selv for kronologisk fjerntliggende sociale processer kan dette forhold gøre sig gældende, nemlig i det omfang forskeren eller hans omgivelser mener at kunne uddrage en »lære af historien« til anvendelse i tilsvarende sociale processer i deres samtid. Også inden for forskningen er det berettiget at formode, at der kan opstå mytedannelser, bevidste eller ubevidste forvriddinger og faste fordomme, som til stadighed må underkastes efterprøvelse og kritik.<sup>63</sup> Ikke mindst inden for de politiske samfundsvidenskaber – Statskundskab og International Politik – er dette vigtigt, fordi vi ellers risikerer at få de mange »ideologier« om international politik i stedet for de teorier, som forskerne hævder at stræbe imod.<sup>64</sup> For de sociale processer, der er

62. Jvf. Harold Laswell: *Politics: Who Gets What, When, How*. Meridian Books, Cleveland and New York, 1958. (1. udg. udkom i 1936).

63. William A. Gamson: *Evaluating Beliefs About International Conflict* i Roger Fisher (ed.): *International Conflict and Behavioral Science*, New York 1964, s. 39: »... social scientists have a special responsibility to subject their own views to the same critical analysis and testing they give to the views of others.«

64. Hans J. Morgenthau: *The Nature and Limits of a Theory of International Relations* i W. T. R. Fox (ed.): *Theoretical Aspects of International Relations*, Notre Dame, Ind. 1959, s. 15–28.

genstand for disse fags opmærksomhed, er formentlig forbundet med større opmærksomhed, mere lidenskab og af større rækkevidde for et større antal enkeltindivider end nogen anden social proces. Forskeren forbliver næppe upåvirket heraf – hendes eller hans oprindelige incitament til forskning kan endda have været ønsket om at deltage i og eventuelt påvirke disse processer –, og netop derfor er der inden for disse fag behov for en særlig stram og klart formuleret selvdisciplin.

Som afslutning på denne kortfattede og kun til formålet fremlagte redegørelse for den sociologisk-historiske metodes tankemæssige baggrund vil jeg gerne understrege, at fordi jeg til nærværende undersøgelse har fundet den mest velegnet, mener jeg ikke, at den er den eneste anvendelige. Som fremhævet af Avery Leiserson: »... the *methods* of science seem to be limited by the nature of the subject-matter and the technical specialities appropriate to the analysis of the particular segment of reality selected for investigation.«<sup>65</sup> Det vil sige, at hvis man ønsker at undersøge andre sociale sammenhænge, eventuelt enkeltindivider eller grupper på tværs af eller gennem flere sociale sammenhænge, vil andre metoder formentlig være mere velegnede, lige som en undersøgelse af enkelte processers – f.ex. beslutningers – oprindelse eller forudsætninger i et vidt spektrum af sociale sammenhænge også lader sig undersøge ved andre metoder.

### *Den internationale politiske sammenhæng*

Som tidligere omtalt, lægges der i undersøgelsen afgørende vægt på analysen af P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik, således som den kommer til udtryk under P. Munchs aktive deltagelse i denne politik. Det vil sige først og fremmest fra det tidsrum, hvor P. Munch som udenrigsminister i højere grad end på noget andet tidspunkt kan anses for at have været den højeste ansvarlige for Danmarks forhold til andre stater.

Hvad der i almindelighed og ideelt uanset tid og sted karakteriserer den internationale politiske sammenhæng til forskel fra andre sociale sammenhænge – og her tænkes først og fremmest på den intranationale sammenhæng i de enkelte stater og de transnationale sammenhænge med ikke-ansvarlige repræsentanter fra forskellige stater – er genstand for overvejelser og formuleringer inden for den teoretiske litteratur i faget International Politik. Man kan ikke hævde, at der inden for faget består én og af alle

65. Avery Leiserson: Scientists and the Policy Process i *The American Political Science Review*, Vol. LIX, No. 2, June 1965, s. 408–416, det her cit., s. 411.

fagets udøvere anerkendt teori. Mange anser endog stræben efter en sådan teori som forgæves, og der er almindelig enighed om, at det under alle omstændigheder er vanskeligt at udforme en sådan.<sup>66</sup> Ikke desto mindre er der også almindelig enighed om, at forholdene mellem de menneskelige grupper, der benævnes stater, i flere henseender adskiller sig skarpt fra forhold mellem menneskelige grupper inden for staterne. Blandt de karakteristika, der er mest enighed om, er, at stater i modsætning til alle andre menneskelige grupper ikke formelt anerkender nogen højere autoritet, der på lovformelig måde kan træffe bindende beslutninger for hverken staternes indre eller indbyrdes forhold eller på lovformelig måde iværksætte sanktioner til gennemførelse af sådanne beslutninger.<sup>67</sup> Konsekvensen af dette synspunkt afspejler sig meget tydeligt ved den opmærksomhed, som de fleste forfattere viser fænomenet »krig« i forholdet mellem staterne. Det, der efter de fleste teoretikers opfattelse, fundamentalt adskiller forholdet mellem stater fra forhold mellem andre menneskelige grupper er den lovformelige voldsanvendelse, der for stater altid består som et yderste middel. Det er formentlig, omend udtalt, også med denne iagttagelse som udgangspunkt, at Hans J. Morgenthau har truffet det valg at sætte magtbegrebet i centrum for sin teoridannelse om international politik.<sup>68</sup> Men muligheden for at vælge voldsanvendelse som middel i sit forhold til andre tilsvarende grupper er dog kun én mulighed blandt mange for en stat. Afgørende er, at der hermed kastes et skarpt lys på selve den formelt ubundne valg- og beslutningsfrihed for de enkelte stater som et afgørende træk ved den internationale politik, hvilket vil sige det indbyrdes forhold mellem stater. Stanley Hoffmann fastslår, at »The model from which a theory of international relations must start is

66. Martin Wight: Why is there no international theory? i H. Butterfield & Martin Wight (eds.): *Diplomatic Investigations*. London 1966, s. 17–34. Det hidtil væsentligste om dette problem er måske blevet sagt af Raymond Aron i hans afhandling: *Qu'est-ce qu'une Théorie des Relations Internationales?* i *Revue Française de Science Politique*, Vol. XVII, 1967, s. 837–61, når han s. 849 skriver: »Ce n'est pas toujours l'ignorance, c'est parfois aussi la matière elle-même qui fixe des limites à la théorie.«
67. Raymond Aron har udtrykt det på den måde, at man i faget International Politik »traiterait de relations entre unités politiques dont chacune revendique le droit de se faire justice elle-même et d'être seule maîtresse de la décision de combattre ou de ne pas combattre.« *Paix et Guerre entre les nations*, 4. Ed., Paris 1962 (1966), s. 20. Quincy Wright formulerer det således: »Each sovereign state still claims to be the legislator, judge and executor of its own rights. If it acknowledges the existence of international law, it reserves the right to interpret it in its own interest, . . .« *A Study of War*. 2nd Ed. Chicago 1965, s. 1517.
68. Hans J. Morgenthau: *Politics Among Nations*, især Chapter 3 Political Power, s. 25–35.

that of a decentralized milieu divided into separate units.«<sup>69</sup> Kenneth N. Waltz har draget synspunktet til dets yderste konsekvens ved at karakterisere forholdet mellem stater som anarkisk. Med udgangspunkt i Rousseaus illustration af forholdet mellem stater med historien om de 5 mænd, som gik ud for at fange en hjort sammen, konkluderer han, at den ene, der foretrak at skyde en hare, så han selv kunne blive mæt, selvom det betød, at de øvrige fire muligvis måtte dø af sult, handlede som han gjorde, fordi »His immediate interest (i selv at blive mæt) prevails over consideration for his fellows.«<sup>70</sup> Waltz afslutter sin undersøgelse med at fremhæve som vigtigt for forståelsen af international politik, at »Each state pursues its own interests, however defined, in ways it judges best. Force is a means of achieving the external ends of states because there exists no consistent, reliable process of reconciling the conflicts of interest that inevitably arise among similar units in a condition of anarchy.«<sup>71</sup> Arnold Wolfers' bemærkning om, at stater ikke er »single-purpose organizations«<sup>72</sup> er vigtig i denne forbindelse. Den understreger det omskiftelige, det ofte vanskeligt forståelige og overraskende ved staternes definition af deres interesser, når disse interesser skal defineres inden for en sammenhæng, hvor deres varetagelse er afhængig af og må ske under hensyntagen til andre staters definition af deres interesser.

I et forsøg på at skabe en fælles begrebsramme for denne sammenhæng og få muligheder for at trænge dybere ned i, hvad der karakteriserer den i forhold til andre sociale sammenhænge, har man i de senere år udarbejdet analytiske redskaber af en ny karakter. De går under fællesbetegnelsen »systemteori«, og det banebrydende arbejde var Morten A. Kaplan's »System and Process in International Politics«, der udkom 1957.<sup>73</sup> Inspirationen til dette arbejde, som Kaplan selv karakteriserer som »a conceptual scheme within which it may be possible to organize a theory«<sup>74</sup> er kommet fra mere eksakte fag, især matematik og fysik, hvis exakthed Kaplan iøvrigt advarer mod at overdrive, og hvis indsigter han ikke finder kan overføres til ikke-lukkede systemer.<sup>75</sup> Reaktionen over for Kaplans forsøg

69. Stanley Hoffmann: *The State of War*, s. 14.

70. Kenneth N. Waltz: *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*. New York-London 1959, det cit. s. 168.

71. Anf. værk, s. 238.

72. Arnold Wolfers: *The Goals of Foreign Policy i Discord and Collaboration*, s. 67-80, især s. 71 ff.

73. New York 1957. Bogen er senere udkommet i 2 udgaver, den citeres her fra udgaven fra 1967.

74. Anf. værk, Preface, s. I.

75. Sst., s. VII.

har strakt sig fra direkte forkastelse<sup>76</sup> over forsigtig anerkendelse af bestræbelsens hensigt<sup>77</sup> til åbenlys anerkendelse af det værdifulde i at anskue international politik fra denne synsvinkel.<sup>78</sup>

For den, der vil søge at nå frem til en konkret undersøgelse af empirisk materiale inden for rammerne af teorien om international politik, giver den citerede debat meget få holdepunkter for, i hvor vid udstrækning systemanalysen i almindelighed kan anses for anvendelig eller ej. Vedkommende må således træffe et valg, indtage et standpunkt til den, og kan under alle omstændigheder påberåbe sig fremtrædende faglige repræsentanter for ligegyldigt hvilket standpunkt, hun eller han indtager. For mit vedkommende og til brug ved nærværende undersøgelse har jeg fundet anskuelsesmåden som helhed anvendelig, lige som væsentlige dele af Kaplans begrebsapparat forekommer mig at give bedre mulighed for en værdifri redegørelse for iagttagede processer og en analyse af disse.

Udgangspunktet for systemanalysen inden for den internationale politik er det samme, som for de ovennævnte teoretikere, nemlig at den internationale politik føres mellem alle eller mindst to af de til enhver tid eksisterende og formelt ligeberettigede stater, der anses for at udgøre »aktørerne« i det internationale system.<sup>79</sup> Det er som repræsentanter og talsmænd for disse »aktører«, at statsmændene handler og beslutter i forhold mellem staterne, hvor deres opgave er i videst muligt omfang at tilgodese deres egne staters interesser i erkendelse af, at definitionen af en stats interesse – både på længere sigt og i de enkelte situationer – må foregå inden for den begrænsning, som dels sættes af statens indre forhold og dels af forhold inden for det internationale system som helhed.<sup>80</sup> Medvirkende til det internationale systems ringe grad af sammenhold er – ifølge Kaplan – at statsmændenes »role in the international system is subordinate to their

76. F.ex. Hans J. Morgenthau i *Annals of The American Academy of Political and Social Sciences*, Vol. 360, 1965, s. 163–71.

77. Hedley Bull: *International Theory. The Case for a Classical Approach* i *World Politics*, Vol. XVIII, 1966, s. 361–77.

78. Stanley Hoffmann: *The State of War*, s. 18: »The idea of systems is probably the most fruitful of all the conceptual frameworks. It makes it possible to separate the theory of international relations from foreign-policy analysis, and yet it allows both to advance.« Jvf. sammes tidligere bedømmelse af Kaplans arbejde som »a huge misstep in the right direction – the direction of systematic empirical analysis« i bogen *Contemporary Theory in International Relations*, s. 40.

79. Jvf. Arnold Wolfers: *Discord and Collaboration*, især Chapter 3: *The International Actors*, s. 54–73.

80. Anf. værk, Chapter 8, *The National Interest and Other Interests*, s. 151–165. Der vil senere blive gjort nærmere rede for begrebet »national interesse«, s. 62 ff.

role in the national actor system.«<sup>81</sup> Det har han i anden forbindelse udtrykt på den måde: »The relations of nations toward one another or toward the international system do not tend to be solidary, although nations may have instrumental reasons for supporting other nations or for helping to maintain the normative forms of the international system . . .«, hvilket bl.a. kan forklares ved, at »the international system is not a primary sphere of action in the same sense that national political systems are.«<sup>82</sup>

Systemanalysens begrebsapparat tillader, som nævnt, en skelnen mellem international politik og udenrigspolitik, som for nærværende undersøgelse er vigtig. International politik består af de indbyrdes forhold mellem to eller flere stater. Den kan anskues som foregående på flere plan afhængig af antallet af analyserede stater, disses gensidige afhængighed og indbyrdes placering med hensyn til behov, påvirkningsmuligheder osv.<sup>83</sup> Udenrigspolitik derimod er den begrænsede del af den internationale politik, som den enkelte stat fører ind i det internationale system.<sup>84</sup> Udenrigspolitik er således snævert knyttet til en konkret stats ydre adfærd, og om den kan hævdes, at statens dertil etablerede organer har fuld beslutnings- og handlefrihed over den, mens ingen enkeltstat eller noget organ hidtil har kunnet etablere formel beslutningsfrihed over den internationale politik, hvilket i sin konsekvens kunne hævdes helt at have fjernet begrebet.

Mens udenrigspolitik kan opfattes som den enkelte stats varetagelse af sine interesser i dens forhold til andre stater, kan international politik karakteriseres som det meget sammensatte, meget uoverskuelige og vanskeligt analyserbare adfærdsmønstre, der består når flere menneskelige grupper – stater – på én og samme tid fører deres i nogle tilfælde samfaldende, i andre tilfælde modstridende, men under alle omstændigheder af dem selv og under hensyntagen til deres egne opfattede behov definerede interesser ind i det internationale system med det formål at påvirke dette i en for

81. Det i note 73 anf. værk, s. 19.

82. Morton A. Kaplan: Problems of Theory Building and Theory Confirmation in International Politics i Klaus Knorr & Sidney Verba (eds.): *The International System. Theoretical Essays*. Princeton 1961, s. 6–24, her cit. s. 15 f.

83. Heraf er udledet begrebet undesystem, som ikke indgår i Kaplans begrebsapparat, men er blevet udviklet af bl. a. Michael Brecher i en afhandling om International Relations and Asian Studies: *The Subordinate State System of Southern Asia i World Politics, Vol. XV, 1962, s. 213–35*, jvf. hans bog *The New States of Asia. A Political Analysis*. London 1963, især s. 93 ff.

84. R. Hyvärinen: *Monistic and Pluralistic Interpretations in the Study of International Politics. Commentationes Humanorum Litterarum Tomus XXIV Nr. 1–2*. Helsinki 1960. Jvf. H. & M. Sprout: *Man-Milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics*. Princeton 1956, s. 6.

dem fordelagtig retning.<sup>85</sup> Når dette adfærdsmønster endvidere udvikler sig uden nogen af alle parter anerkendt fælles målsætning eller uden faste og håndhævede regler for, hvilke midler der kan bringes i anvendelse, eller hvilke fremgangsmåder, der er tilladelige, så kan man med Martin Wight karakterisere vilkårene for staternes – og dermed deres talsmænds – adfærd således: »International politics have never revealed, nor do they today, a habitual recognition among states of a community of interests overriding their separate interest, comparable to that which normally binds individuals within the state. And where conflicts of interest between organized groups are insurmountable, the only principle of order is to try to maintain, at the price of perpetual vigilance, an even distribution of power.«<sup>86</sup>

De i det foregående anførte karaktistika for den internationale politik kan som udgangspunkt for nærværende undersøgelse anses for tilstrækkelige, idet de tillader at formulere en opfattelse af den internationale politiske sammenhæng, som det er undersøgelsens formål at analysere P. Munchs opfattelse af – specielt med henblik på Danmarks stilling inden for denne. De af den teoretiske opfattelse flydende konsekvenser med hensyn til de mere situationsbestemte detaljer vil det være mere formålstjenligt at tage op under den detaljerede gennemgang af P. Munchs opfattelse, som den formuleres under hans udøvelse af sin virksomhed som udenrigsminister.

For at undgå misforståelser – og samtidig for at advare mod en mulig tendens til at foretrække teorien bekræftet fremfor afkræftet – vil jeg understrege to ting. For det første at den teoretiske udformede opfattelse af international politik i hvert fald for de dele af den, der her er anført, er formuleret på et så højt abstraktionsniveau, at den kan betegnes som banal eller lidet retningsgivende med hensyn til undersøgelsens resultater. For det andet at den skal opfattes og bruges som et analytisk redskab, ved hjælp af hvilket det skulle være muligt at stille spørgsmål til materialet. Meget af den metodiske diskussion inden for samfundsvidenskaberne drejer sig netop om, i hvor høj grad forskernes teorier – hypoteser eller modeller – kommer til at virke som en spændetrøje, som kan få dem til at tilpasse materialet for at »bevise« deres teories holdbarhed. Det er en tendens og tilbøjelighed, som

85. Jeg er enig med Hedley Bull i, at den systemanalytiske anskuelelsesmåde i sig selv ikke rummer noget nyt, men »can be accomodated readily enough with the classical approach«. (*World Politics, Vol. XVIII, 1966, s. 377*). Blot forekommer det mig, at Kaplan har tydeliggjort og formuleret tidligere underforståede formodninger.

86. Martin Wight: *The Balance of Power* i H. Butterfield & Martin Wight: *Diplomatic Investigations*. s. 149–75, her cit. s. 174.

det er rimeligt og rigtigt at advare imod. Men den kan ikke i sig selv gøre anvendelsen af teorier som analytisk redskab uberettiget, idet den blot er udtryk for, at forskeren ikke har overholdt de regler, der gælder for anvendelsen af sådanne redskaber. Uden formulerede teorier risikerer enhver forskning enten at komme til at foregå ud fra forskerens mere eller mindre bredt funderede »sunde fornuft«, som ikke umiddelbart behøver være indlysende »sund« for andre, eller at underkaste sig materialets problemformulering og dermed lade det overtage styringen af forskningen, hvilket rent erkendelsesmæssigt ikke kan anses for tilfredsstillende. Den i materialet indeholdte problemformulering – lige som materialet som helhed – er opstået i ganske bestemte situationer og inden for sociale sammenhænge, hvor ophavsmændenes formål kan have været mange forskellige, men, når bortses fra arbejder udgået fra en videnskabelig social sammenhæng, formentlig sjældent rent erkendelsesmæssige.

Den formulerede teoretiske opfattelse af den internationale politiske sammenhæng vil i undersøgelsen blive stillet over for den af P. Munch formulerede opfattelse. På den måde vil det være muligt at konstatere uoverensstemmelser og afvigelser mellem de to opfattelser og derefter overveje, om den teoretiske opfattelse trænger til korrektioner i hvert fald for så vidt angår det undersøgte tilfælde, eller om P. Munchs opfattelse kan være blevet påvirket af for ham særlige omstændigheder, som kan have betinget hans eventuelt afvigende opfattelse.

### *P. Munchs rolle i den internationale politiske sammenhæng*

I henhold til den foregående redegørelse for den internationale politiske sammenhæng udgør staten Danmark en af »aktørerne« inden for denne sammenhæng, og Danmarks udenrigspolitik udgør en del af hele den internationale politik. I sin egenskab af Danmarks udenrigsminister fra 1929 til 1940 var P. Munch således den øverste ansvarlige repræsentant for den del af den internationale politik, der udgjordes af Danmarks udenrigspolitik. I overensstemmelse med de ovenanførte karakteristika for det internationale system, består der en nøje sammenhæng mellem en statsmands – i dette tilfælde P. Munchs – deltagelse i international politik og den stat – i dette tilfælde Danmark – på hvis vegne han er deltager i den internationale politik.<sup>87</sup> I hvert fald en nøjere sammenhæng end med nogen som helst anden stat, og i kraft af det internationale systems anarkiske karakter uden nogen

87. Jvf. s. 25 f.



mulighed for at kunne anskues i sammenhæng med nogen for systemet som helhed fælles »aktør«. <sup>88</sup>

Allerede i det foregående er der i citater blevet anvendt udtrykket »rolle«. Inden jeg går videre, er det formentlig formålstjenligt at redegøre for rollebegrebets teoretiske grundlag og følgerne for dets anvendelse i nærværende undersøgelse.

Som strejft i det foregående har teoretikere inden for faget International Politik allerede længe beskæftiget sig med sammenhængen mellem de personer, der er aktive deltagere i den internationale politik, og de grupper eller stater, på hvis vegne disse personer deltager. <sup>89</sup> I sin analyse af »The Actors in International Politics« fra 1959 har Arnold Wolfers ydet et på én gang originalt og dybtgående bidrag til disse overvejelser. <sup>90</sup> Hans betragtninger, der er fremsat under indtryk af beslutningsprocesteorien og teorien om enkeltindividets direkte deltagelse i og påvirkning af international politik og i et forsøg på at påvise, at disse teorier er »supplements to the traditional theory rather than substitutes for it«, <sup>91</sup> rummer følgende bemærkning: »There can be no »state behavior« except as the term is used to describe the combined behavior of individual human beings organized into a state. Not only do men act differently when engaged in pursuing what they consider the goals of their »national selves«, but they are able to act as they do only because of the power and influence generated by their nations organized as corporate bodies.« <sup>92</sup> Han fortsætter med at hævde: »... all events occurring in the international arena must be conceived of and understood from two angles simultaneously: one calling for the concentration on the behavior of states as organized bodies of men, the other calling for concentration on human beings upon whose psychological reactions the behavior credited to states ultimately rests.« <sup>93</sup> Wolfers viderefører sine overvejelser og kommer også ind på spørgsmålet om, i hvor høj grad statsmænd kan formodes at handle og beslutte fortrinsvis under påvirkning af egne, indre tilskyndelser eller under indtryk af omgivelserne i den sociale sammenhæng, hvor de optræder. Hans konklusion lyder: »If it is true that

88. Folkeforbundets funktion i det internationale system vil blive behandlet i forbindelse med P. Munchs opfattelse heraf.

89. Jvf. s. 6.

90. Arnold Wolfers: *The Actors in International Politics*. Oprindeligt trykt i William T. R. Fox (ed.): *Theoretical Aspects of International Relations*. Notre Dame 1959, men her citeret fra et genoptryk med mindre ændringer i Arnold Wolfers: *Discord and Collaboration* s. 3–24.

91. Anf. værk, s. 4.

92. Anf. værk, s. 8 f.

93. Anf. værk, s. 9.

the anarchical multistate system creates a condition of constant danger to national core possessions – specifically to national survival – and, at the same time, provides frequent opportunity for new acquisitions, the actors can be said to act under external compulsion rather than in accordance with their preferences.«<sup>94</sup>

En anden fremtrædende forsker inden for faget International Politik har senere – men uden direkte tilknytning til Arnold Wolfers overvejelser – taget spørgsmålet op til grundig behandling. Det er Jean-Baptiste Duroselle, der i det af ham og Pierre Renouvin i fælleskab forfattede værk »Introduction a l'histoire des relations internationales«<sup>95</sup> har samlet hele sit sidste afsnit under overskriften »L'Homme d'État«.<sup>96</sup> Han tager som udgangspunkt »La Personnalité de l'Homme d'État« og overvejer ved hjælp af forskellige psykofysiologiske typologier, om det er muligt at indrangere statsmændene heri. Hans konklusion er, at dette vanskeligt lader sig gøre, fordi »C'est la série de situations successives qu'il a affrontées qui modèle la personnalité de l'individu.«<sup>97</sup> Han søger derefter selv ved hjælp af historiske eksempler at opstille en klassifikation. Den lider imidlertid for mig at se af den svaghed, at den arbejder med ret værdiladede begreber – f.ex. idealisten og kynikeren – og forudsætter muligheder for at afgøre, om statsmændene i deres tilslutning til visse universelle idealer – f.ex. folkenes selvbestemmelsesret, fred og international retsorden – »virkelig« mener det alvorligt. Det forekommer mig umuligt og mindre interessant end, hvilke konsekvenser de i praxis mener at måtte drage af denne tilslutning eller søger at få andre til at drage. Duroselle lader det dog heller ikke blive herved. Hele hans arbejde er i strengeste forstand teoretisk, idet han først og fremmest tager sigte på, om der kan påvises nye og hidtil upåagtede undersøgelsesområder og -måder gennem inddragelsen af indsigter fra andre fag og er som sådant prisværdigt. Han påpeger også betydningen af mere dybtgående forskning af »... les »milieux« qui dirigent la politique étrangère.«<sup>98</sup>

Både Arnold Wolfers og Jean-Baptiste Duroselle har i deres udgangs-

94. Anf. værk, s. 13. Jvf. Kenneth N. Waltz: *Man the State and War*, s. 238: »If everyone's strategy depends upon everyone else's, then the Hitlers determine in part the action, or better, reaction, of those whose ends are worthy and whose means are fastidious.«

95. Paris 1964.

96. Anf. værk, *Deuxième Partie*, s. 283–454.

97. Anf. værk s. 292, jvf. s. 293: »... il ne suffit pas d'avoir déterminé, à propos d'un personnage, quelle place il occupe dans une classification encore incertaine, pour expliquer ses réactions.«

98. Anf. værk, s. 374.

punkter og deraf følgende anskuelsesmåde ladet sig påvirke – måske til en vis grad provokere – af en individualpsykologisk opfattelse, som på én gang tilskriver samtlige enkeltindviders psykiske særtræk og statsmændenes individualpsykologiske indbyrdes afvigelser en meget afgørende, om ikke altafgørende indflydelse på deres handlinger og beslutninger. En af de mest fremtrædende fortalere for denne opfattelse har været Otto Klineberg, hvis arbejde om »The Human Dimension in International Relations«<sup>99</sup> er blevet beskrevet på følgende måde af Morton A. Kaplan: »Psychological analysis . . . has value primarily as a propagandistic tool. . . . To the extent that psychological explanations apply . . . to international politics, they will hinge on the psychological reactions of particular individuals with particular personalities in particular political roles in particular political circumstances.« Og Kaplan understreger: ». . . political »role« is by far the more significant factor in shaping behavior.«<sup>100</sup>

Morton A. Kaplan påpeger i denne anmeldelse, at det netop er fra socialpsykologien – der beskæftiger sig med forholdet mellem individ og gruppe, individets adfærd inden for gruppen og gruppernes indbyrdes adfærd – at man må håbe på hjælp til at klargøre visse begreber og anskuelsesmåder, som er af betydning for studiet af international politik. Individualpsykologien vil derimod næppe foreløbig kunne yde større hjælp, da adfærd i international politik i overvejende grad synes at være knyttet til de grupper, der er »aktører« heri – dvs. staterne.

Nu er det så heldigt, at forskere fra socialpsykologien igennem de seneste år – formentlig på grund af den øgede interesse for international politik, herunder specielt internationale konflikter – har taget op til overvejelse, i hvor høj grad deres begreber og indsigter kunne formodes at være anvendelige for studiet af international politik. Det mest omfattende og værdifulde arbejde er det af Herbert C. Kelman redigerede »International Behavior. A Social-Psychological Analysis.«<sup>101</sup> Værdien ligger ikke mindst deri, at Kelman og hans medforfattere gør sig store anstrengelser for at overveje, hvorledes deres fag kan yde bidrag til studiet af international politik, når de tager dens særlige forhold og vilkår i betragtning, således som de er formuleret af teoretikere inden for faget International Politik.<sup>102</sup> Bogens mest interessante afsnit i denne forbindelse er 2. del, hvor forfatterne behandler »Processes of Interaction in International Relations«. Herunder er de afsnit

99. New York 1964.

100. *American Political Science Review*, Vol. LVIII, 1964, s. 683.

101. New York 1965.

102. Anf. værk, Herbert C. Kelman: *Social-Psychological Approaches to the Study of International Relations*. Definition of Scope. s. 3–39.

særlig betydningsfulde, hvor der tages stilling til opfattelsen af stasmænd som repræsentanter for »aktørerne« i international politik.

Igennem alle afsnit går en understregning af det forhold, der formuleres således af Daniel Katz: »We are not so much concerned with the national leader as a personality but as a person operating in the role of decision-maker with all the constraints and pressures this implies.«<sup>103</sup> Alle forfattere – deriblandt James A. Robinson og Richard C. Snyder – fremhæver den usikkerhed og tvivl, der består med hensyn til sammenhængen mellem personlighed og rolleadfærd,<sup>104</sup> og i det sammenfattende og afsluttende afsnit fastslår Herbert C. Kelman: »The degree to which role considerations govern a given situation of interaction will vary, of course. Foreign policy decision-making situations may often be extreme in that participants are subject to highly structured role requirements with little room for variability.«<sup>105</sup> Men han fortsætter med at påpege, at det forhold at statsmænd »operate as representatives, rather than as individuals, and that their behavior is often highly structured and circumscribed – does not mean that social-psychological considerations are irrelevant; it simply means that social-psychological analysis must focus on the special type of role behavior that occurs under these special circumstances.«

Konklusionen på disse social-psykologiske bidrag til studiet af international politik<sup>106</sup> må være, at social-psykologien på sit nuværende stade tillægger den sociale rolle en person, der handler i international politik, indtager en væsentlig betydning som analytisk redskab til forståelse af vedkommendes adfærd. Man er endog tilbøjelig til at mene, at netop for statsmænd – der handler som repræsentanter for deres stater –, er de begrænsninger, som deres rolle pålægger dem så store, at der levnes meget lidt råderum for deres personlighed og mulige psykologiske særtræk.<sup>107</sup> Det samme synspunkt er blevet gjort gældende af Sidney Verba i hans afhandling om »Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System.«<sup>108</sup> Sidney Verba gør her gældende, at en persons placering som på én gang rolleindehaver i international politik og i sin egen stats indre politik – først

103. Anf. værk, s. 356.

104. Anf. værk, s. 443 ff.

105. Anf. værk, s. 591.

106. Det af J. David Singer redigerede *Human Behavior and International Politics*, Chicago 1965 bringer ikke i denne henseende nye synspunkter.

107. Et tankevækkende forsøg på at anvise muligheder for at undersøge samspillet mellem personlighed, rolle og omgivelser er gjort af Lewis J. Edinger: *Political Science and Political Biography: Reflections on the Study of Leadership* i *Journal of Politics*, Vol. 29, 1964, s. 423–39, 648–76.

108. I Klaus Knorr & Sidney Verba (eds.): *The International System* s. 93–117.

og fremmest ved formuleringen af udenrigspolitikken – vil tendere imod at reducere personlige, irrationelle faktorerers indflydelse på beslutninger og handlinger. Dertil kommer, hævder han, at »Those who are responsible for the consequences of their decisions will be more inhibited in admitting criteria that are not supposed to be relevant.«<sup>109</sup> Samme emne berøres af Lester Grinspon i hans afhandling om »Interpersonal Constraints and the Decision-Maker«.<sup>110</sup> Her skriver han bl.a.: »... there is little doubt that unconscious elements contribute in some measure to every decision. But that contribution is unknown to the decision-maker or, as a matter of fact, to anyone else. There is a serious question as to whether it can be known in a useful way. To date, psychoanalysis is the only systematic way of acquiring the kind of insight that one needs to become aware of unconscious influences.«<sup>111</sup> Han påpeger, at »The paths which men climb on their way to positions of power and responsibility are usually rigorous and competitive, and those who reach pinnacles of power are highly selected.« Lester Grinspon konkluderer: »... what can or should be done about the unconscious determinants of decisions must at this time remain an open question.«<sup>112</sup>

Det forekommer mig rimeligt på grundlag af den indsigt, som socialpsykologer stiller til vor rådighed, og de konklusioner, som teoretikere inden for faget International Politik mener at kunne drage heraf, at arbejde videre med anvendelsen af rollebegrebet og søge at give det mening og indhold i den internationale politiske sammenhæng.<sup>113</sup>

Ved at anvende rollebegrebet i denne undersøgelse af P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik skulle det være muligt bedre end uden det at »sætte sig i hans sted« og følge hans ræsonnementer. Men det forudsætter, at man godtager den antagelse, at hvad han sagde, var hans opfattelse af Danmarks stilling, i ikke ringe grad var præget af de erfaringer, han gjorde i sin rolle som udenrigsminister i den internationale sammenhæng. Da det netop er disse erfaringer, og den konklusion, han fandt det rimeligt at drage af disse erfaringer, som fortrinsvis interesserer

109. Anf. værk, s. 101.

110. I Roger Fisher (ed.): *International Conflict and Behavioral Science*. New York 1964, s. 238–47.

111. Anf. værk, s. 238.

112. Anf. værk, s. 239.

113. Jvf. James N. Rosenau: *Private Preferences and Political Responsibilities: The Relative Potency of Individual and Role Variables in the Behavior of U.S. Senators* i J. David Singer (ed.): *Quantitative International Politics: Insights and Evidence*. New York 1968, s. 17–58. Rosenau konkluderer bl.a.: »... role variables are substantially more potent than individual variables insofar as the makers of American foreign policy are concerned.« S. 50.

os, vil vi bedre end ved ikke at være opmærksomme på de vilkår, hvorunder han udtalte sig, kunne danne os indtryk af, hvilke begrænsninger der efter hans opfattelse gjorde sig gældende for Danmarks handle- og beslutningsfrihed i hans udenrigsministertid.

Det er rigtigt, at vi på den måde kommer til at opleve den internationale politik gennem P. Munchs øjne. Men den afhængighed, som vi ved undersøgelsen af enhver social proces kommer til at stå i af det, som deltagerne i denne sociale proces finder det opportunt at meddele omverden om processens forløb, dens vilkår og formål, vil vi næppe kunne komme udenom ved empiriske undersøgelser hverken af fortidigt eller nutidigt materiale. Stærkt forenklet kan man hævde, at vi som materiale til vore undersøgelser kun har, hvad de deltagende personer siger eller sagde at de gjorde, hvordan de gjorde det og hvorfor de gjorde det. Over for disse udsagn – der må formodes at være fremsat for at påvirke andres opfattelse – har vi de konstaterbare handlinger. Om vi finder overensstemmelse mellem ord og handlinger vil afhænge af det analytiske apparat, som vi har bragt til anvendelse ved vor undersøgelse.

I undersøgelsen af P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik vil rollebegrebet blive anvendt som et sådant analytisk redskab. Vi vil prøve at sætte hans udsagn ind i den sociale sammenhæng, hvor de bliver fremsat, og ved analysen af dem, vil der blive taget hensyn til, hvilken rolle han kan formodes at have haft i den sociale sammenhæng på det tidspunkt, hvor udsagnene blev fremsat.

Derved søges opnået en afpersonificering af P. Munchs udsagn, således at hvad han sagde i væsentlig grad formodes betinget af de situationer, hvori han udtalte sig. Ved at sammenholde flere sådanne situationer – og ved at sammenholde udtalelser om samme spørgsmål i de forskellige situationer og i andre sociale sammenhænge – skulle det, når undersøgelsen hele tiden bevidst holdes inden for rammen af et sæt klart formulerede spørgsmål, der kun angår de relevante sociale sammenhænge, være muligt at nå frem til en dækkende beskrivelse og analyse af P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i den forstand, at det var den opfattelse, som han – fra situation til situation – ønskede at hans daværende omgivelser skulle opfatte som hans. Lige så vigtigt er det at overveje og analysere de konklusioner, som han både generelt og i hvert enkelt tilfælde mente, at det var rimeligt at drage af denne opfattelse.

Den søgte afpersonificering kan aldrig blive andet end et kunstgreb, som forskeren foretager med et erkendelsesmæssigt formål. I virkeligheden vil det næppe nogensinde være muligt at løsrive udsagn fra deres menneskelige ophav med alt, hvad det indebærer af muligheder for personlighedspræg og

irrationelle faktorerers indflydelse. For nærværende undersøgelser har kunstgrebet den følge, at der ikke kan stilles og ikke forventes besvaret spørgsmål om den mulige indflydelse fra P. Munchs personlighed på hans udsagn. Men samtidig erkender jeg, at der sandsynligvis er sket en vis – ikke nærmere definerbar – indflydelse herfra på de analyserede udtalelser. Jeg mener blot, at det anvendte materiale – og psykologiens nuværende stade – overhovedet ikke tillader formodninger om, i hvilken udstrækning for P. Munch særprægede karaktertræk har påvirket hans udtalelser i hans rolle som Danmarks udenrigsminister.

Jeg går ud fra, at hans udtalelser i denne rolle er fremgået af en indre overvejelse og en viljesakt, som har muliggjort det for ham at meddele andre netop de dele af sin opfattelse, som han under de givne omstændigheder fandt gunstig for de formål, han lagde vægt på at opnå. I stedet for med Sidney Verba at tale om rationalitet<sup>114</sup> – en betegnelse, der altid vil være omstridt, fordi ordet rummer elementer af et positivt udsagn – foretrækker jeg at tale om bevidst overvejelse, således at P. Munchs ytringer og handlinger i hans rolle som udenrigsminister ikke i væsentligt omfang kan anses for at være reflektoriske response-ytringer over for ydre stimuli.

Opfatter vi den menneskelige hjerne som et cybernetisk system, hvor ydre stimuli virker ind på en cybernator eller regulator, der sætter disse modtagne stimuli i forbindelse med tidligere modtagne og opbevarede stimuli, der kan formodes placeret efter et vist værdisystem, for derefter at afgive »ordrer« om ydre response – den for omverden konstaterbare ydre adfærd –, så er det til dato uopklaret, hvad der sker – hvilke kemiske eller andre processer der foregår –, når vi mener os i stand til at observere adfærd, der ligger over reflexniveaet. Eller med andre ord, vi må erkende, at vi endnu ikke er i stand til at udtale os – undtagen under ganske særlige laboratorieforhold, hvor visse ydre betingelser fastholdes – om den indflydelse, som »viljen« eller den bevidste overvejelse udøver, når en persons ydre adfærd – verbal eller gennem handling – forekommer os at afspejle et valg mellem flere muligheder.<sup>115</sup>

Den politiske forskning – der hovedsageligt arbejder med mennesker i meget sammensatte sociale sammenhænge – må derfor efter min opfattelse give afkald på at kunne udtale sig om nogen analyserbar sammenhæng mellem personlighed, dennes indre psyke og den ydre adfærd, som vi mener os i stand til at konstatere hos mennesker i disse sociale sammenhænge. Vi kan formode, at ydre stimuli fra disse har påvirket den handlende – at disse

114. Jvf. s. 32.

115. Alfred Kuhn: *The Study of Society. A Multi-disciplinary Approach*. London 1966, s. 42 ff.

er blevet bearbejdet og fortolket af hendes eller hans »cybernator« –, og at den ydre adfærd, som vi er i stand til at konstatere, er et af personen »forvrænget« og for formålet indrettet udsnit af den sociale sammenhæng, som hun eller han handler i. Det er denne »forvrængning« som vi ved forskellige kunstgreb – deriblandt anvendelsen af rollebegrebet – søger at eliminere, men velvidende, at det næppe vil være os muligt at opnå en fuldstændig elimination.<sup>116</sup>

Ved at klargøre os P. Munchs rolle i den internationale sammenhæng – hans stilling som Danmarks udenrigsminister og dermed som repræsentant for en af »aktørerne« i den internationale politik – kan vi overveje indholdet og rækkevidden af de udsagn, han fremsætter i denne sociale sammenhæng og om denne sociale sammenhæng i andre sociale sammenhænge, når samtidig tages i betragtning, at han til stadighed befinder sig i en åbenlys rollefunktion, der medfører afhængighed af og hensyntagen til andre rolleindehavere i samme sociale sammenhæng, for så vidt som disse kan formodes at have muligheder for at påvirke beslutnings- og handlevilkår i den rolle, som han indtager. Det er således ikke personen P. Munch, således som han handler og opfattes i mange forskellige sociale sammenhænge, der er genstand for vor undersøgelse. Det er udenrigsminister P. Munchs udtalelser om sin opfattelse af Danmarks stilling i international politik med hovedvægten lagt på udsagn fra hans udenrigsministertid og i de for den internationale politik relevante sammenhænge, men samtidig med inddragelse og overvejelse af udsagn om samme forhold fremsat på andre tidspunkter og i andre sociale sammenhænge. Heraf følger, at udtalelser fremsat i den internationale sammenhæng vil blive tillagt større værdi end udtalelser fremsat i andre sammenhænge, idet P. Munch i denne sammenhæng må formodes at udføre sin rolle mest velovervejet og bevidst og under forholdsvis mindst indflydelse fra andre roller i andre sociale sammenhænge.<sup>117</sup>

116. Anskuelsesmåden tenderer mod en afpersonificering af mennesker, som imidlertid kun er foretaget af erkendelsesmæssige grunde. Jeg er enig med Povl Bagge, der har understreget, at ethvert menneske er kvalitativt forskelligt fra alle andre (*Historisk Tidsskrift, 12 Rk., Bd. II, Hft. 1, 1966, s. 155* – fremhævelsen min). Men hvordan vi kan opfatte og analysere sådanne kvalitative forskelle, som altid vil afhænge af iagttagernes kvalitetsmålestok, indser jeg ikke. Forskeren kan iøvrigt ved selv at indrette sin forskning – herunder dens »kunstgreb« – vælge, om han vil undersøge de kvalitative forskelle eller de socialt betingede adfærdsformer – i begge tilfælde må han gøre sig klart at han »afskærer« en del af virkeligheden og klargøre sig følgerne af denne amputation.

117. P. Munch anstiller iøvrigt selv i sine erindringer (Er. 1, s. 72 f) nogle betragtninger over personskildringer og trangen til at fælde domme over fortidens personer, som meget svarer til de her anførte. Det nævnes her kun for at påpege, at historikere også tidligere har været opmærksomme på denne problematik.



Blandt andet på grund af det internationale systems anarkiske tilstand er det umuligt at opstille en fast, af alle anerkendt og formaliseret beskrivelse af P. Munchs rolle i hans udenrigsministertid. Kendetegnende for alle politiske roller – til forskel fra embedsmænd, dommere, præster og andre tilsvarende funktionærer – er vel iøvrigt, at de er og må være meget lidt formaliserede. Det udelukker imidlertid ikke, at de er strukturerede, blot at denne strukturering foregår under en stadig løbende proces, hvor rolleindehaveren yder sit bidrag, mens andre søger at bidrage dertil efter bedste formåen. Således vil andre staters udenrigsministre eller repræsentanter under forhandlinger søge at påvirke og definere P. Munchs rolle i den konkrete sammenhæng, lige som P. Munch gennem sine egne udtalelser kan skabe forventninger om en bestemt rollefunktion. I den internationale sammenhæng kan man næppe på den Internationale Politiks og Social-Psykologiens nuværende teoretiske stade nå nærmere til en generel karakteristik af P. Munchs rolle, end den, der allerede er blevet formuleret i ovenstående.<sup>118</sup>

Men ved en overvejelse af P. Munchs rolle i den internationale sammenhæng er det nødvendigt at tage hensyn til, at han ved udførelsen af denne rolle befandt sig i en stadig vexelvirkning mellem den og sin rolle i den danske nationale sammenhæng. Går vi med Morton A. Kaplan ud fra, at »the international system is not a primary sphere of action in the same sense that national political systems are«,<sup>119</sup> må vi erkende, at P. Munch i udøvelsen af sin rolle i den internationale sammenhæng i væsentlig grad var afhængig af sin rolle i den nationale sammenhæng. Hermed påvirkedes han også af de bestræbelser, der foregik inden for denne for at definere hans rolle i den internationale sammenhæng, lige som hele grundlaget for, at han indtog denne rolle fandtes i den danske nationale sammenhæng. Denne lader sig igen opdele i flere sammenhænge – inden for regeringen, i Rigsdagen, i sit partis gruppe, i partiet som helhed, i valgkredsen, i forhold til det udenrigsministerielle administrationsapparat og en lang række »upolitiske« sociale sammenhænge. Det giver rig lejlighed til at overveje, inden for hvilke sammenhænge man skal søge basis for P. Munchs mulighed for at opnå og bevare sin rolle som udenrigsminister, ligesom man bliver opmærksom på den lange række af rollekonflikter, der teoretisk frembyder sig. Da hovedvægten i denne undersøgelse er lagt på at analysere P. Munchs verbale adfærd i den internationale sammenhæng, vil det rigtigste være først og fremmest at undersøge hans adfærd i de nationale sammenhænge, der står i nærmest umiddelbar forbindelse med den internationale sammenhæng, og inden

118. Især s. 28 f. og s. 33 ff.

119. Jvf. s. 25 f. og Arnold Wolfers: *The Actors in International Politics*, se note 88.

for hvilke man må formode, at der har været de største muligheder for at påvirke hans adfærd, medvirke til at definere hans rolle heri. Dette vil fortrinsvis sige inden for regeringen og i Rigsdagen, hvor han under alle omstændigheder skulle have tilslutning til sin opfattelse af Danmarks stilling og de deraf løbende følger for overhovedet at kunne opretholde sin rolle som udenrigsminister. Men netop i kraft af rollens stærkt strukturerede karakter – og den opmærksomhed, som man både i den danske nationale sammenhæng og i den internationale sammenhæng af nærliggende grunde viser den person, der indehar en sådan rolle – må man være opmærksom på, at enhver udtalelse af P. Munch i hans udenrigsministertid kan være påvirket af hans rolle i den internationale sammenhæng. Det gælder således både hans forfatterskab i udenrigsministertiden, hans radiotaler, hans valg- taler og kort sagt alle offentlige ytringer.

Hertil kommer så en overvejelse af, hvad han sagde i fortrolige samtaler – enten med udenlandske kolleger, sine embedsmænd i udenrigsministeriet, med private bekendte både i og uden for Danmark, med sin familie osv. I hvert enkelt tilfælde må tages i betragtning, i hvor høj grad den sociale sammenhæng, hvori ytringen faldt, kan formodes at have en mere eller mindre direkte forbindelse med den internationale sammenhæng. Således er private samtaler eller forhandlinger med andre staters repræsentanter meget tæt ved og i mange tilfælde måske sammenfaldende med den internationale sammenhæng; drøftelser eller overvejelser med embedsmændene i udenrigsministeriet finder sted i en social sammenhæng, hvis tilknytning til den internationale sammenhæng er meget åbenbar, men ikke i alle tilfælde éntydig. Inden for den kunne der også gøre sig påvirkninger fra andre nationale sammenhænge gældende, lige som Munchs rolle i forhold til embedsmandshierarkiet og dettes enkeltmedlemmers karrieremuligheder må tages i betragtning. Samtaler af helt intim, privat karakter finder igen sted under andre omstændigheder, der blandt andet kan være betinget af den tillid P. Munch nærer til, at hans udtalelser ikke gengives. Hovedsynspunktet i disse betragtninger er, at desto nærmere P. Munch i udsagnsøjeblikket eller -situationen befandt sig den internationale sammenhæng, inden for hvilken han havde den rolle, som i denne undersøgelse er den afgørende, desto mere må han formodes at have klargjort sig denne rolle, rækkevidden af sine udtalelser og deres mulige fortolkning, og desto mere forpligtende udtalte han sig derfor med hensyn til, hvad der var hans opfattelse af Danmarks stilling i international politik.

Konsekvensen heraf er, at der i undersøgelsen vil blive lagt større vægt på udtalelser fremsat i den internationale sammenhæng eller sammenhænge, inden for hvilke P. Munchs rolle i denne afgørende kan formodes at påvirkes,

mens udtalelser fremsat i andre sociale sammenhænge kun vil blive inddraget for at overveje konsekvens eller inkonsekvens mellem udtalelser fremsat i forskellige sociale sammenhænge. Spørgsmålet, der ønskes besvaret, er ikke, om P. Munch »virkelig« eller »inderst inde« mente, hvad han offentligt sagde, men hvad P. Munch mente var opportunt at tilkendegive som sin opfattelse, når han i sin rolle som Danmarks udenrigsminister udtalte sig offentligt eller på anden måde forpligtende i sociale sammenhænge, hvor der bestod både formelle og reelle muligheder for at søge at påvirke hans opfattelse, eventuelt anfægte hans udførelse af rollen. Naturligvis vil mulige uoverensstemmelser mellem udtalelser fremsat i forskellige sociale sammenhænge og på forskellige tidspunkter blive overvejet, men først og fremmest under hensyntagen til, hvilke ydre, konstaterbare omstændigheder, der kan have været medvirkende forudsætninger for disse mulige uoverensstemmelser.

Udgangspunktet for undersøgelsen er således ikke en formodning om politiske rolleindehaveres »ærlighed« eller mangel på samme. Problemet forekommer mig moralsk mere end erkendelsesmæssigt, og enhver kan have sin uangribelige mening herom. Hvad der i det hele taget kan siges herom, forekommer mig at være sagt af Arnold Wolfers i hans afhandling om »Statesmanship and Moral Choice.«<sup>120</sup> Da det, som allerede sagt, efter min opfattelse ikke er forskningens formål at afsige domme, men at erkende og erhverve indsigt,<sup>121</sup> vil der i undersøgelsen ikke blive rejst spørgsmål af denne karakter.<sup>122</sup>

### Materialet

En konsekvens af den tilstræbte anvendelse af den sociologisk-historiske metode er, at man først efter at have klargjort for sig selv og andre, inden for hvilke sociale sammenhænge og hvilke sociale processer, man ønsker at søge genstanden for sin undersøgelse, kan nå frem til en overvejelse af, hvilket materiale, man mener vil kunne oplyse om disse sammenhænge og processer. Man må – som allerede omtalt – være på vagt over for den fare, der altid består for, at det bliver materialet og dets problemstillinger og mulige tendens, der kommer til at dirigere forskningen.

120. I sammes: *Discord and Collaboration*, s. 47–65.

121. Jvf. David S. Landes: *Bankers and Pashas*. London 1958, s. 322: »... for the historian as distinguished from the moralist, the important thing is to describe the phenomenon and study its implications.«

122. En dansk undersøgelse, der trods alle forskelle, anlægger tilsvarende synspunkter er Povl Bagge: *Studier over D. G. Monrads Statstanker*. København 1936, se især s. 19 f. Jeg vedgår, at denne undersøgelse har vakt min interesse for at studere »opfattelser«.

Med redegørelsen for den internationale sammenhæng og P. Munchs rolle inden for denne sammenhæng, således som jeg til brug for nærværende undersøgelse har valgt at opfatte dem, er den sociologiske bestanddel af den anvendte metode i dette tilfælde udtømt. Ved redegørelsen for materialet og en stillingtagen til, hvilke spørgsmål, det kan forventes at besvare, må det i overvejende grad blive den historiske del af metoden, der skal redegøres for, omend under stadig hensyntagen til følgerne af metodens sociologiske bestanddele.

Der vil i det følgende blive skelnet mellem forskellige kategorier af materiale, afhængig af dets ophavssituation og med den sociale sammenhæng som hovedkriterium. Også den tidsmæssige sammenhæng er imidlertid af afgørende betydning. Dels fordi tidspunktet, hvorpå en udtalelse bliver fremsat, må anses for betydningsfuldt med hensyn til en overvejelse af dens mulige påvirkning af tidligere fremsatte udtalelser, om den er svar på en umiddelbart forud fremsat udtalelse af andre, eller hvad den indicerer med hensyn til umiddelbart forestående eller måske senere handling. Men det er også betydningsfuldt, fordi P. Munch skifter rolle i forhold til den internationale sammenhæng, som står i centrum for denne undersøgelse, efterhånden som årene går. Et af de spørgsmål, som også vil blive søgt besvaret i denne undersøgelse, er, om P. Munchs rollemæssige placering i forhold til den internationale sammenhæng kan konstateres at have udøvet indflydelse på hans opfattelse af Danmarks stilling i international politik. Med andre ord: havde han én opfattelse heraf før 1909, da han blev indvalgt i Folketinget, en anden, da han var forsvarsminister under 1. verdenskrig, en tredje, mens han deltog som delegeret i Folkeforbundsforhandlingerne i 1920'erne, hvor han ikke var minister, en fjerde, da han blev udenrigsminister, en femte efter han var trådt tilbage i 1940 og muligvis en sjette, da han under krigen skrev sine erindringer? I bekræftende fald må det overvejes, hvad der kan have betinget disse afvigelser. I benægtende fald må man tage stilling til spørgsmålet om, hvordan det lykkedes P. Munch at få andre til at acceptere sin opfattelse og i hvilket omfang. Umiddelbart skulle man ud fra rolleteorien formode, at der måtte være konstaterbare afvigelser i hans opfattelse, efterhånden som hans rolle ændredes i forhold til den internationale sammenhæng; men der er lige så megen grund til at advare mod teoriens mulige dirigeren af en undersøgelse som mod materialets allerede omtalte. Den nævnte tidsmæssige sammenhæng vil således også blive taget i betragtning og søgt vurderet, selvom materialets sociale ophavssituation er blevet anvendt som hovedkriterium ved den følgende opstilling.<sup>123</sup>

123. En fortegnelse over det anvendte materiale findes s. XI.

## Materiale fra internationale forhandlinger

Hovedkilden til P. Munchs offentlige udtalelser under deltagelse i internationale forhandlinger i hans udenrigsministertid er Folkeforbundets officielle mødereferater, der blev udgivet løbende i *Journal Officiel*. Når den fransksprogede udgave er valgt, skyldes det, at P. Munch altid talte på fransk i Folkeforbundet.

Man lagde ved Folkeforbundets grundlæggelse vægt på, at der med det søgtes skabt også en ny omgangsform mellem stater, idet det hemmelige diplomati nu skulle erstattes af det åbne.<sup>124</sup> Her skal ikke foretages en vurdering af denne tankegangs forudsætninger og virkninger, men kun påpeges, at én af virkningerne blev, at forhandlinger inden for Folkeforbundets organer i meget vidt omfang blev offentliggjort.<sup>125</sup> Dette var ikke ensbetydende med, at alle møder i alle organer blev holdt under offentlig adgang, men det medførte, at der efter alle møder i alle – med undtagelse af underkomitéerne under Delegeretforsamlingens komitéer<sup>126</sup> – optrykkes og udsendes referater, selvom møderne havde været lukkede.

Karakteren af disse referater var forskellig fra Delegeretforsamlingen og de øvrige organer. Fra Delegeretforsamlingen udsendtes – som *Suppléments Spéciaux* siden 4. ordinære samling i 1923, før da som selvstændig publikation – de såkaldte »Actes«. I disse indgik ordrette gengivelser af drøftelserne i plenarforsamlingerne, mens gengivelser af drøftelser i komitéerne blev givet i form af referater, der skulle give hovedindholdet af de fremførte synspunkter og argumenter, men ikke var nogen ordret gengivelse.<sup>127</sup> Samme oversigtlige gengivelsesform blev anvendt for møder i Folkeforbundsrådet. For så vidt angår dokumenter eller forslag til resolutioner, blev disse dog i begge tilfælde gengivet i fuld ordlyd.

Mens man således fra Delegeretforsamlingen har et ordret referat, hvoraf

124. Jvf. Forbundspagten artikel 18 om offentliggørelse af traktater og andre aftaler mellem stater.

125. F. P. Walters: *A History of the League of Nations*. London 1952, s. 87, 118 og 149.

126. Margaret E. Burton: *The Assembly of the League of Nations*. Chicago 1941, s. 153 f.

127. Deres tilblivelsesmåde illustreres ved et replikskifte mellem Bolivias repræsentant og P. Munch i 3. komité's møde 19/9 1931. Bolivias repræsentant beklagede sig over, at synspunkter fremsat fra spansk side i et tidligere møde ikke var blevet gengivet i referatet af dette møde. P. Munch, der førte forsædet, forklarede: »... les procès-verbaux étant provisoires, il appartient aux orateurs d'y apporter les modifications qu'ils désirent.« *SDN, J.O. Suppl. Spéc. No 96, Genève 1931, s. 313.*

man kan følge argumentations- og formuleringens måde i drøftelsernes løb, må man med hensyn til komitéer og rådet lade sig nøje med gengivelser, hvis påvirkning fra referenten ikke lader sig afgøre. Den negative kontrol, som lå i, at deltagerne kunne anmode om rettelser i det udsendte referat, yder ingen sikkerhed for, at de har gjort det. Kun må man formode, at ved forhandlinger om spørgsmål, som af vedkommende delegerede blev anset for vigtige, har hun eller han været mere opmærksom på, om mening og indhold var gengivet i overensstemmelse med, hvad vedkommende mente at have sagt, end i spørgsmål, som blev tillagt mindre betydning. Som kilde-materiale må dette gengivne, der ellers ifølge sin sociale ophavssituation måtte tillægges stor værdi for denne undersøgelse, af kildekritiske grunde placeres ret lavt – i hvert fald for så vidt angår udtalelser i rådet og komitéerne – da vi ikke kan være sikre på, at ordene er faldet, således som de er gengivet, eller at intet er blevet udeladt. Kun når det drejer sig om behandlingen af spørgsmål, der på anden måde vides at have været anset for vigtige af vedkommende delegerede, kan de – inden for sin begrænsning – anvendes som supplement, lige som det kan belyse mere udvortes elementer af forhandlingerne, såsom antallet af deltagere, hvor tit disse tog ordet, hvem der havde formandskabet o. lign. Hvad specielt Danmarks deltagelse i Folkeforbundsarbejdet angår, så udsendtes hvert år fra udenrigsministeriet en beretning om møder i Folkeforbundet med ofte en meget udførlig redegørelse for fremførte danske synspunkter. Den blev trykt i Rigsdagstidendes Tillæg A. Et sådant materiale gengiver i bearbejdet form – og stilet til modtagere i den danske nationale sammenhæng, herunder Rigsdagens medlemmer – danskens, herunder P. Munchs deltagelse i internationale forhandlinger inden for Folkeforbundet. Noget tilsvarende gælder de enkelte redegørelser vedrørende enkeltspørgsmål, som blev udarbejdet af udenrigsministeriet.<sup>128</sup> Selvom redegørelser og sådanne beretninger udarbejdedes i den periode, hvor P. Munch var udenrigsminister, er de i deres ofte stærkt bearbejdede form ikke af meget stor værdi for nærværende undersøgelse. Dog kan de dels give indtryk af, hvad man fra udenrigsministeriets side – med P. Munch som ansvarlig leder – lagde vægt på at meddele den danske offentlighed om forhandlingerne i Folkeforbundet, lige som de kan have betydning som det udgangspunkt, hvorfra andre henter deres oplysninger i en eventuel drøftelse af disse spørgsmål med P. Munch.

Når bortses fra offentliggjorte traktater og aftaler med andre stater, kommunikéer fra førte forhandlinger eller meddelelser herom udsendt til pres-

128. F.ex. Redegørelse for Danmarks folkeretlige Stilling efter Forbundspagten og Kellogg-Pagten: Udtalelser og Aktstykker. København 1931.

sen, findes intet andet i samtiden offentliggjort materiale, der direkte kan belyse P. Munchs opfattelse, som den kommer til udtryk i internationale forhandlinger.

Opmærksomheden henledes dog på en speciel kildegruppe, hvis ophavs-situation ifølge den i denne undersøgelse anvendte sprogbrug dog er trans-national og ikke international.<sup>129</sup> Der tænkes på Den interparlamentariske Union, i hvis møder P. Munch før sin udenrigsministertid hyppigt deltog, og inden for hvis rammer han altså også anså det for formålstjenligt at arbejde.<sup>130</sup> Det er imidlertid forståeligt, at i og med Folkeforbundets oprettelse og for P. Munchs vedkommende efter hans tiltræden som udenrigsminister, kom Unionen til at indtage en mindre fremtrædende placering som forum for forsøg på at påvirke den internationale politik. Unionen fungerede i mange henseender som pressionsorgan, gennem hvilket politikere fra mange forskellige stater søgte at opnå enighed om at rejse spørgsmål, som så senere ønskedes forhandlet inden for Folkeforbundets mere forpligtende organer.<sup>131</sup> Til belysning af P. Munchs opfattelse af og deltagelse i international politik i hans udenrigsministertid yder de offentliggjorte referater af Unionens møder ingen selvstændige bidrag.

Af fortrolige og for samtiden i deres forløb ukendte forhandlinger, førtes der perioden igennem en lang række. Blandt disse indtager de nordiske udenrigsministermøder og forhandlinger mellem Oslo-staterne en særlig fremtrædende placering, fordi Danmark formodes i forhold til disse stater at indtage en nogenlunde jævnbyrdig stilling, ligesom et sammenfald af interesser formodes at gøre sig gældende for disse stater og Danmark. Materialet fra disse møder er allerede i forvejen blevet gjort til genstand for grundige studier, til hvis redegørelser og resultater jeg i det store og hele mener at kunne henholde mig.<sup>132</sup> Imidlertid har det af hensyn til denne undersøgelses særlige opmærksomhed omkring den af P. Munch formulerede opfattelse været formålstjenligt at foretage en gennemgang af dette materiale i det danske udenrigsministeriums arkiv.

For andre flersidige eller tosidige fortrolige forhandlinger i P. Munchs

129. Om skellet mellem disse to begreber se s. 22.

130. Således forelagde P. Munch i Folkeforbundets 3. komité i 1929 en teknisk plan for nedrustning, som han netop fremhævede var blevet udarbejdet inden for Unionen, jvf. s. 113.

131. Holger Andersen: Den danske rigsdag og det interparlamentariske arbejde. Den danske Rigsdag 1849–1949. VI. Kbh. 1953, s. 411–86, især s. 469 ff.

132. Viggo Sjøqvist: Danmarks Udenrigspolitik 1933–1940. Kbh. 1966. Nils Ørvik: Norge i Brennpunktet. I. Oslo 1953 og Sikkerhetspolitikken 1920–1939. I–II. Oslo 1960. Erik Lönnroth: Den svenska utrikespolitikens historia. V 1919–1939. Stckh. 1956.

udenrigsministertid gør noget tilsvarende sig gældende. For så vidt som disse har ført til resultater, som under en eller anden form blev samtiden bekendt, må de antages at være gennemgået og behandlet af Viggo Sjøqvist. Især vil jeg gerne fremhæve dennes meget grundige og omhyggelige redegørelser for handelspolitiske forhandlinger perioden igennem. En særlig gennemgang af de i udenrigsministeriets arkiv opbevarede sager vedrørende Folkeforbundet har dog været anset for nødvendig til denne undersøgelses formål.

### Materiale fra forhandlinger i Danmark om Danmarks udenrigspolitik

Hovedkilden til belysning af P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik under forhandlinger en dansk national sammenhæng er *Rigsdagstidende* med tillæg 1909–1940. Som allerede omtalt, vil hovedvægten blive lagt på den periode, hvor P. Munch beklædte udenrigsministerposten.

En karakteristik af *Rigsdagstidende* som kilde i almindelighed skal ikke forsøges her, men som kilde til, hvad der er blevet sagt i Rigsdagen, er den mig bekendt ikke blevet anfægtet.<sup>133</sup> For nærværende undersøgelses formål er den både på grund af sin sociale ophavssituation og fordi den gengiver, hvad P. Munch stod ved at have sagt på det bestemte tidspunkt, hvor det bestemte spørgsmål forelå til forhandling og beslutning i en parlamentarisk

133. I 1930'erne var der ved enkelte lejligheder drøftelser i Folketinget om dette spørgsmål. Således udtaler formanden, Hans Rasmussen, i 1935 bl. a. »Den Adgang, Medlemmerne har til at gennemlæse deres Taler i Fortrykket, berettiger kun til at faa foretaget Rettelser, hvor det drejer sig om aabenbare Fortalelser, sproglige Fejltagelser eller forkerte Angivelser af Tal eller Stedbetegnelser eller lignende. Rettelser af Talernes egentlige Indhold, de deri fremførte Anskuelser eller Argumenter, kan ikke finde Sted og finder ikke Sted.« (Ft. 1934/35, sp. 3627 f. 20. 2. 1935).

At samme formand lagde vægt på adgangen til at rette, fremgår af en bebrejdelse, som han i 1939 rettede mod Carsten Raft for at have citeret efter stenogrammet. (Ft. Overord. Saml. 1939, sp. 1170, 27. 9. 1939). Betydningen af rettelser fremgik af en udtalelse fra Korsgaard i maj 1939, hvor han takkede stenograferne for deres sproglige forbedringer: »Stenograferne har en lykkelig Evne til at skrive det, man maa antage den paagældende har ønsket at sige . . .« (Ft. Overord. Saml. 1939, sp. 399, 11. 5. 1939). P. Munch har selv gjort opmærksom på, at *Rigsdagstidende* vel ikke er helt ordlydende. (Den danske Rigsdag 1849–1949. IV. Kbh. 1949, s. 175). Hverken de anførte bemærkninger fra Folketinget eller P. Munchs eksempler giver dog anledning til at antage, at selve meningen og hensigten bag de fremsatte udtalelser er undergået ændringer ved de muligt foretagne rettelser.



forsamling, inden for hvis rammer hans ansvar for udenrigspolitikken mest virksomhedsfuldt kunne gøres gældende, et meget vigtigt materiale. Over for ham – og regeringen som helhed – stod en opposition, om hvilken man kan formode, at den ikke ville lade nogen god lejlighed gå fra sig til at anfægte hans position som statens udenrigsminister. På den anden side må man være opmærksom på, at netop i denne sammenhæng er det ikke udelukkende og måske endda ikke altid først og fremmest P. Munchs rolle som udenrigsminister, der er den afgørende. Som medlem af regeringen, som leder af det mindste af regeringspartierne og som eventuel kandidat ved næste valg var P. Munch nok oppositionens opmærksomhed værd. Netop i en Rigsdag mødes disse forskellige roller – i andres eller i P. Munchs opfattelse, således at det ikke altid fremgår helt klart, hvilken af dem han selv eller andre har tillagt mest betydning i den konkrete situation. Det betyder også, at netop i Rigsdagens forhandlinger er der en lejlighed til at iagttage det samspil eller vekselspil mellem statens udenrigs- og indenrigs-politik, som til stadighed udgør et analytisk problem for teoretikere inden for de politiske fag.<sup>134</sup>

Mens Rigsdagen således er det vigtigste organ, inden for hvis rammer, der er foregået for samtiden tilgængelige forhandlinger om Danmarks udenrigspolitik i den danske nationale sammenhæng, er det dog ikke det eneste, hvor sådanne har fundet sted. Både i Det udenrigspolitiske Nævn og i udenrigsministeriet er der til stadighed blevet ført forhandlinger herom, lige som man også inden for regeringen har drøftet udenrigspolitiske spørgsmål. Intet materiale fra disse forhandlinger har været kendt af offentligheden i samtiden i sin helhed. For nærværende undersøgelse er de af Viggo Sjøqvist gengivne udtalelser – lige som P. Munchs egne referater – af meget stor betydning.<sup>135</sup>

Et materiale af ganske særegen karakter udgør de i udenrigsministeriets arkiv opbevarede referater af informationsmøder med dansk og udenlandsk presse. Ophavssituationen er ikke en forhandling, men en énsidig orientering som regel fra P. Munchs side. Der blev ofte stillet spørgsmål fra journa-

134. R. Barry Farrell (ed.): *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanstone 1966.

135. Jeg har selv med breve af 4. og 8. juni 1968 søgt adgang til at måtte benytte Det udenrigspolitiske Nævns mødereferater 1929–1940. Imidlertid har jeg med breve af 7. juni 1968 fra Nævnets formand og af 29. maj 1969 fra Folketingets formand fået begrundet afslag. I betragtning af hele undersøgelsens oplæg anser jeg ikke dette afslag for afgørende for dens gennemførelse, omend jeg beklager, at jeg derved ikke har kunnet analysere P. Munchs udtalelser i denne forhandlings-situation. Det medfører, at jeg har måttet henholde mig til de af Viggo Sjøqvist og P. Munch selv anførte gengivelser fra nævnsmøderne.

listerne, lige som møderne enkelte gange kunne udvikle sig til debatter. Materialet befinder sig på grænsen mellem det offentligt tilgængelige og det fortrolige. Vel måtte udtalelser fra møderne ikke citeres ordret; på den anden side var det åbenlyst, at møderne blev afholdt bl.a. med det formål at påvirke pressen til at anskue faktiske forhold og problemer på en ganske bestemt måde i størst mulig overensstemmelse med den af regeringen anlagte anskuelsermåde.<sup>136</sup>

### P. Munchs samtidige indlæg i den offentlige drøftelse af Danmarks udenrigspolitik

Både før, under og efter sin udenrigsministertid deltog P. Munch meget aktivt i den danske offentlige debat i almindelighed og også i den del af den, der vedgik udenrigspolitikken. Hans indlæg strækker sig fra de ofte omtalte artikler fra Det ny Aarhundrede til hans seneste arbejder om dansk politik under besættelsen. De udgør alle kilder til forståelsen af hans opfattelse af Danmarks stilling i international politik, men må hver for sig anskues ud fra deres tilblivelsestidspunkt, P. Munchs daværende rolle, og det formål, hvormed de er affattede. Ikke alle var vel oprindeligt tænkt som indlæg i den offentlige debat. Det gælder således P. Munchs meget anvendte lærebøger i samfundslære og historie. Men nogle mente i hvert fald, at de af dem kunne læse sig til P. Munchs opfattelse.<sup>137</sup>

Foruden gennem artikler i tidsskrifter og pjecer deltog P. Munch også i den offentlige debat som valgtaler, foredragsholder, med avisartikler og radioforedrag. Materialet herfra er meget stort og spredt, og der er ikke i denne undersøgelse tilstræbt at opnå blot tilnærmelsesvis dækning af dette. En oprindelig tilsigtet gennemgang af enkelte avisers gengivelser af P. Munchs taler blev opgivet, fordi det hurtigt viste sig, at synspunkter og tankegange var de samme, som i de allerede nævnte kildegrupper, samt at gengivelserne, hvor de kunne sammenholdes med originalerne, var langt mindre udtømmende og iøvrigt prægede af vedkommende avis' partipolitiske tilknytningsforhold. Gennemgangen ville have udartet til en pressesociologisk og -historisk undersøgelse, som ikke var tilsigtet.

Men P. Munch deltog ikke alene i den offentlige danske debat. Han affattede flere små og store skrifter på fremmede sprog – fortrinsvis fransk

136. Jvf. s. 485 ff.

137. Således f.ex. Willeesen i 1928, hvor han begrundede sin opfattelse af P. Munchs synspunkter med, at han havde læst hans verdenshistorie til studentereksamen. (Ft. 1928/29, sp. 1820, 21. 11. 1928).

– som var bidragende til at danne indtrykket af den danske udenrigsminister uden for landets grænser, lige som de kunne risikere at blive inddraget i den danske debat.<sup>138</sup> I hvert fald i sin udenrigsministertid var P. Munch næppe blind for, at hvad han skrev på udenlandske sprog i nogen grad kunne blive optaget som udtryk for Danmarks stillingtagen.<sup>139</sup>

Hele dette materiale vil blive søgt gennemgået og analyseret bl.a. med det ovennævnte formål at overveje, i hvor vid udstrækning, der er tale om afvigelser eller overensstemmelser i opfattelsen af Danmarks stilling i international politik, således som den kommer til udtryk på forskellige tidspunkter og inden for forskellige materialeformer.

#### For samtiden ukendte, men senere offentliggjorte udtalelser af P. Munch

I denne materialegruppe bliver affattelsestidspunktet og -omstændighederne af væsentlig betydning. Taget i kronologisk rækkefølge efter affattelsestidspunktet er den offentliggjorte brevvexling mellem P. Munch og vennen J. P. Jacobsen den, der ligger tidligst.<sup>140</sup> For nærværende undersøgelse må denne brevvexling på grund af sin ophavssituation – både socialt og tidsmæssigt meget fjernt fra den internationale sammenhæng, som har hovedopmærksomheden – placeres meget lavt. Men den giver dog muligheder for at sammenholde opfattelser af sociale sammenhænge – også de politiske –, således som de kommer til udtryk i brevene og således som de senere udtrykkes i offentlige forhandlinger. For udgivelsesprincipper og øvrige apparatur er der omhyggeligt redegjort i indledningen, og jeg nærer ingen betænkeligheder ved at anvende udgaven ved nærværende undersøgelse.

Den næste kildesamling inden for denne gruppe er af en ganske særegen natur. Det er De parlamentariske Kommissioners betænkning og beretninger. De deri indeholdte udtalelser af P. Munch er afgivet under sådanne omstændigheder, at de i nogen grad kan formodes at have karakter af forsvarstaler. Her tænkes ikke blot på kommissionernes kommissorier – »hvorvidt der er grundlag for at gøre ansvar gældende over for ministre eller andre

138. F.ex. citerede Christmas Møller i Ft. 10. 10. 1929 en artikel P. Munch havde skrevet i det engelske tidsskrift »Headway« og anvendte citatet mod P. Munch. (Ft. 1929/30, sp. 136).

139. F.ex. La Politique du Danemark dans la Société des Nations. Genève 1931, der var holdt som foredrag i en serie studier af forskellige staters politik i Folkeforbundet, og hvor P. Munch var annonceret som Danmarks udenrigsminister.

140. En ungdomsbrevveksling mellem P. Munch og J. P. Jacobsen 1889–1901. I–II. Kbh. 1962.

særlige ansvarlige i forbindelse med Danmarks besættelse af tyske tropper den 9. april 1940« –, men også på den udbredte kritiske indstilling over for Danmarks udenrigspolitik, således som den havde formet sig under P. Munchs ledelse.<sup>141</sup> Ved inddragelsen af dette materiale i nærværende undersøgelse, må disse omstændigheder – og P. Munchs rolle under disse – tages i betragtning, således at man søger at klargøre sig, i hvilket omfang disse kan have påvirket P. Munchs udtalelser om sin opfattelse af Danmarks stilling i international politik.

Den tredje og mest omfattende kildegruppe af denne karakter er P. Munchs erindringer, der afsluttedes med ialt 8 bind i 1968. I forordet til 1. bind oplyses det, at P. Munch begyndte at nedskrive sine erindringer i 1941 – altså året efter, at han var trådt tilbage som udenrigsminister – og fortsatte indtil sin død i 1948. Det oplyses også, at udgiverne har været nødsaget til at foretage en bearbejdelse af de nedskrevne erindringer, og for senere binds vedkommende – 2. til 5. – oplyses, i hvilken udstrækning man ved udgivelsen har kunnet benytte såkaldte »dagbogsoptegnelser«, der i visse tilfælde er blevet indsat – men tydeligt markeret – i erindringerne. Selvom denne blide redaktion af originalen vel ikke er i overensstemmelse med de strengeste regler for textudgaver, forekommer den dels berettiget i betragtning af originalens forfatning, idet P. Munch ikke inden sin død havde nået at færdiggøre manuskriptet i den form, som han selv forestillede sig skulle være den endelige, og dels giver den ingen anledning til at formode, at selve meningsindholdet er blevet berørt heraf. Kun hvor der af andre grunde må rejse sig tvivl om udgavens formulering eller hvor dens udsagn formodes på afgørende måde at kaste nyt lys over synspunkter, som P. Munch fremsatte i samtiden, vil det være berettiget at gå til originalen. Men af endnu større rækkevidde for denne undersøgelse er spørgsmålet om, med hvilken hensigt P. Munch har forfattet disse erindringer, i hvilken situation han har gjort det, og på hvilket tidspunkt. Det første spørgsmål lader sig næppe fyldestgørende besvare, og behøver end ikke have været noget problem for P. Munch selv. Et element af retfærdiggørelse, selvforsvar og påvisning af berettigelse af egne synspunkter og standpunkter kan aldrig udelukkes ved erindringsværker. Et islæt af overbevisning om egen betydning og tro på, at det også for eftertiden vil være interessant at få netop hans opfattelse at vide, kan meget vel indgå deri. Som faguddannet historiker var P. Munch næppe blind for, at det kvantitative omfang af udsagn kan få betydning for den anskuelsesmåde og det perspektiv, som

141. P. Munch var åbenbart selv klar over dette forhold, jvf. Beretning til statsministeren fra udvalget til gennemgang af afdøde udenrigsminister dr. phil. P. Munchs efterladte, i rigsarkivet opbevarede papirer. Kbh. 1959, s. 14 f og s. 564.

forskere senere vil anlægge på enkeltpersoners indflydelse og betydning i bestemte perioder. Men dette udelukker ikke, at det samtidig har været magtpåliggende for P. Munch personligt at klargøre for sig selv og fortælle andre om, hvad han havde deltaget i og i hvilket perspektiv, han havde anskuet det. Erindringerne bringer meget få direkte personlige kommentarer og vurderinger fra P. Munch; de forekommer i høj grad at være skrevet på grundlag af samtidige dokumenter og notater og er i hele deres roligt flydende kronologiske form nærmest en slags »årbøger«, hvor tendensen overvejende forekommer at være konstaterende og deterministisk i den forstand, at der simpelthen ikke bestod andre »fornuftige« handlemuligheder end dem, der rent faktisk blev valgt. Måske kan man i denne forbindelse påpege et udsagn fremsat af P. Munch allerede i hans tidlige ungdom, hvor han tilsluttede sig den opfattelse »at alle mennesker var gode og gjorde alt i den bedste mening, selv hans argeste modstandere.«<sup>142</sup> Bevarede denne indstilling – og i rigsdagsdebatter omtales P. Munch tit af sine politiske modstandere på en måde, som tyder på, at de i hvert fald opfattede ham på en sådan måde<sup>143</sup> – kan den på én gang ligge bag P. Munchs lidenskabsløse fremstillingsform og hans tilsyneladende sikre overbevisning om, at der simpelthen ikke havde været andet at gøre.

Her, hvor hovedinteressen samler sig om P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik, vil erindringerne have størst betydning for såvidt vi i dem mener at kunne finde mere udførlige redegørelser for de ræsonnementer, der lå bag argumenter fremført i samtiden, hvorvidt der bag disse ræsonnementer lå et helhedssyn på international politik og Danmarks stilling i denne, samt i hvilken udstrækning der forekommer at være konsekvens mellem dette helhedssyn og stillingtagen til konkrete problemer, mens P. Munch var aktiv deltager i international politik.

Netop af den grund bliver affattelsestidspunktet vigtigt, fordi P. Munch da han nedskrev erindringerne, kunne se tilbage på et foreløbigt afsluttet hændelsesforløb, som gjorde det muligt for ham – bevidst eller ubevidst – at harmonisere og blødgøre modsætninger og problemstillinger, således at hændelsesforløbet dels tegnede sig som en kæde af logisk sammenhængende enkeltbegivenheder, og dels som en række af tvangssituationer, hvor udfaldet under alle omstændigheder måtte blive, som det blev. Dette forekommer ej heller uforståeligt i betragtning af den situation, som P. Munch befandt sig

142. 12. 6. 1892 i brev til J. P. Jacobsen. (Ungdomsbrevveksling I, s. 149).

143. F.ex. Christmas Møller i Ft. 3. 4. 1930: »... den højtærede Udenrigsminister med den Taalmodighed, som jo næsten er blevet et Sagn om ham ...« (Ft. 1929/30, sp. 6632). I denne forbindelse var karakteristikken næppe positivt ment, men snarere som betegnelse for P. Munchs stil.

i på affattelsestidspunktet. I en alder af 71 år var det for ham rimeligt at antage, dels at hans død kunne indtræffe når som helst, og dels – og måske vigtigere – at hans karriere i dansk politik, som han åbenbart selv havde valgt og må formodes at have tillagt en vis betydning både personligt og for samfundet<sup>144</sup> – måtte anses for at nærme sig sin afslutning. Skulle »regnebrættet« gøres op, måtte det anses for at være på høje tid.

Kritisk udnyttet og med fuld opmærksomhed omkring de problemer, der knytter sig til affattelsestidspunktet og P. Munchs daværende situation, mener jeg, at man kan karakterisere hans erindringer som en meget værdifuld kilde til forståelse af de politiske problemer og begivenheder, som han aktivt havde deltaget i.

Den sidste kildegruppe, der skal nævnes, er arkiver efterladt af P. Munch. Langt det største er hans privatarkiv, der efter en foreløbig registrering på Rigsarkivet er blevet overført til Det kgl. Bibliotek.<sup>145</sup> Det var min hensigt at benytte arkivet til at gennemgå de mange talemanuskripter, enkelte notater og en række avisudklip, som jeg blev opmærksom på under min deltagelse i registreringsarbejdet, mens jeg var ansat ved Rigsarkivet. Imidlertid er henvendelser til P. Munchs søn, cand. polit. Ebbe Munch, forblevet ubesvarede, hvorfor jeg ikke har kunnet benytte mig af mit kendskab til arkivet. Men netop på grund af dette kendskab, mener jeg ikke, at undersøgelsen som helhed har lidt nogen afgørende skade herved. Det i privatarkivet opbevarede materiale – bortset fra erindringerne – ville blot have kunnet nuancere og yderligere uddybe de hovedlinier i P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik, som har kunnet konstateres på grundlag af det anvendte materiale.<sup>146</sup> Et meget mindre arkiv, kun omfattende en pakke, befinder sig i udenrigsministeriets arkiv, hvor jeg har haft mulighed for at gennemgå og benytte det.

### Almindelig karakteristik af materialet

Den i det foregående foretagne opdeling af materialet i kilder opstået under internationale forhandlinger, kilder opstået under forhandlinger i Danmark om Danmarks udenrigspolitik, kilder affattet som indlæg i offentlig debat

144. Jvf. brev af 19. 11. 1893 til J. P. Jacobsen: »... jeg vælger mig at lege med Danmarks politik.« (Ungdomsbrevveksling I, s. 247). Jvf. iøvrigt hele brevvekslingen om dette punkt og Indledning I, s. X.

145. Jvf. note 141.

146. Jvf. den af P. Munch selv formulerede definition af hemmeligt diplomati: »For min Bevidsthed er »hemmeligt Diplomati« dette, at man fører een Politik offentlig og en anden hemmeligt, man fører sit eget Folk og andre Folk paa Vildspor.« (Ft. 1930/31, sp. 5289, 6. 3. 1931).

eller opfattede som sådanne og endelig kilder affattede enten meget før eller efter P. Munchs udenrigsmintstertid og ofte af en mere privat karakter er sket under særlig hensyntagen til, hvad der findes formålstjenligt for denne undersøgelse. Her er det vigtigt at kunne skelne mellem offentligt fremsatte udtalelser og den situation, hvori de er fremsat, lige som det er vigtigt at kunne skelne mellem de forskellige sociale sammenhænge, hvori de er fremsat, og mellem i fortrolighed fremsatte udtalelser, og deres sociale ophavssituation. Opdelingen er også foretaget ud fra en formodning om, at materialets sociale ophavssituation i nogen grad betinger, hvilke spørgsmål, der kan stilles til det, og med rimelighed forventes besvaret.

Inden redegørelsen for de spørgsmål, som forventes besvaret i denne undersøgelse vil det nok være formålstjenligt med en nærmere udredning af tankegangen bag den bevidste høje prioritering af det for samtiden tilgængelige forhandlingsmateriale.

I sin undersøgelse af små staters diplomatiske adfærd under 2. verdenskrig hævder Anette Baker Fox: »How the leaders behaved and the effects of their behavior can be calculated without delving deeply into their motives; it is sufficient to learn how they estimated the future before embarking upon it.«<sup>147</sup> For sit vedkommende – og med sit formål – må man anerkende, at det er lykkedes Anette Baker Fox at nå meget sigende resultater inden for den begrænsning, som hun hermed har pålagt sig selv, og som hun respekterer undersøgelsen igennem. Afgørende bliver således, i hvilket materiale og inden for hvilken social sammenhæng, man kan formode at finde de mest sigende og forpligtende udtryk for, hvordan statsmænd bedømmer fremtiden – uanset i hvor høj grad denne bedømmelse kan konstateres at være i overensstemmelse med eller afvigende fra de motiver, som de på andre tidspunkter eller i andre sammenhænge har givet udtryk for.

Næppe mange vil være uenig med Hans J. Morgenthau i hans påvisning af, at »... the interpretations by statesmen of their own acts ... must needs have a strictly subsidiary place.«<sup>148</sup> Hvortil kan føjes, at dette ikke alene gælder statsmænd.<sup>149</sup> Det er også Hans J. Morgenthau, der har formuleret et synspunkt, som vil finde mange tilhængere, når han siger: »The truth of political science is the truth about power, its manifestations, its configurations, its limitations, its implications, its laws. Yet one of the main purposes of society is to conceal these truths from its members. That concealment, that elaborate and subtle and purposeful misunderstanding of the nature of

147. Anette Baker Fox: *The Power of Small States Diplomacy in World War II*. Chicago 1959, s. VIII.

148. Hans J. Morgenthau: *Politics in the Twentieth Century*, I, s. 84.

149. Hans J. Morgenthau: *Politics Among Nations*, s. 5 f.

political man and of political society, is one of the cornerstones upon which all societies are founded.«<sup>150</sup> Men dog fortsætter forskere ufortrødent med at efterspore statsmænds »inderste bevæggrunde« og bagvedliggende motiver med en begrundelse, som af Arnold Wolfers er blevet formuleret således: »Yet if one fails to inquire why actors choose their goals, one is forced to operate in an atmosphere of such abstraction that nothing is revealed but the barest skeleton of the real world of international politics.«<sup>151</sup> Afstanden mellem Morgenthau og Wolfers er måske alligevel ikke så stor, hvis man – som Annette Baker Fox – er opmærksom på forskellen mellem bagudskuende begrundelser for, hvorfor man *har* handlet, som man gjorde, og fremtidsrettede argumenter for, at man *vil* handle på den ene eller anden måde. For det første sæt af begrundelser vil nok de fleste tilslutte sig Morgenthau – både med hensyn til statsmænd og alle andre mennesker – mens man med Wolfers vil acceptere, at der i det andet sæt argumenter – uanset hvor megen taktik og bevidst vildførelse, der måtte ligge i dem – dog må være en kerne af overensstemmelse mellem, hvad statsmanden siger og hvad han mener, fordi disse fremtidsrettede argumenter, når de fremsættes i forpligtende organer, risikerer at forpligte ham og dermed begrænse hans senere handlefrihed.<sup>152</sup>

Hvis man således ikke sætter sig som opgave at efterspore statsmænds inderste bevæggrunde, men holder sig til at efterspore og analysere de åbenlyse bevæggrunde, som de fremlægger som begrundelse for de beslutninger, handlinger og standpunkter, som de mener, at det vil være fordelagtigt for deres stat at tage, udføre og indtage, har man en mulighed for gennem dem at trænge ind til den bedømmelse eller opfattelse af deres og deres staters omgivelser og indre forhold, som de anlægger blandt andet med det formål at formå andre til at tilslutte sig denne opfattelse som udgangs-

150. Hans J. Morgenthau: *The Nature and Limits of a Theory of International Relations*, s. 22. Sst. konkluderer han: »A political science which is true to its moral commitment ought at the very least to be an unpopular undertaking.«

151. Arnold Wolfers: *Discord and Collaboration*, s. 70. Jvf. Erling Bjøl: *La France Devant l'Europe*. Kbh. 1966, s. 13.

152. Jvf. Hans J. Morgenthau: *Politics Among Nations*, s. 6: »What is important to know . . . is not primarily the motives of a statesman, but his intellectual ability to comprehend the essentials of foreign policy, as well as his political ability to translate what he has comprehended into successful political action.« Jvf. Arnold Wolfers i anf. værk, s. 13, hvor han fremhæver, i hvor ringe grad statsmænds personlige præferencer kan antages at påvirke deres handlinger, hvilket også må antages at gælde deres udsagn. Den hele uenighed drejer sig fundamentalt om, hvor man sætter ind med spørgsmålet »hvorfor«; svaret på dette kan dels søges i motiver og personlighed og dels i ydre betingelser; jeg vælger det sidste.



punkt og grundlag for fremtidige beslutninger, handlinger og standpunkter. Men her må det afgørende være, hvad de siger – og dermed forpligter sig til – inden for organer og i situationer, hvor der er effektive muligheder for at stille dem til regnskab for deres udtalelser og netop gennem denne mulighed søge at påvirke – ikke deres personlige opfattelse – men den opfattelse de som ansvarlige for statens udenrigspolitik giver udtryk for.<sup>153</sup>

Denne påvirkning – eller dette forsøg på påvirkning – kan inden for etablerede forhandlings- og beslutningsorganer anskues som en stadig løbende debat, eller et stadigt åbent »spil«. Det er fra driftsøkonomien og organisationsteorien, at man har hentet dette begreb og søgt at gøre det anvendeligt inden for andre sociale sammenhænge, herunder de politiske. Det hidtil mest vellykkede og anerkendte forsøg i den retning er blevet udført af Thomas C. Schelling, hvis arbejde fra 1960 stadig indtager en særstilling, trods alle bestræbelser for at videreudvikle og raffinere hans »model«. <sup>154</sup> Hovedgenstanden for Schellings opmærksomhed er »the situations in which there is common interest as well as conflict between adversaries: negotiations, war and threats of war, criminal deterrence, tacit bargaining, extortion.«<sup>155</sup> Han fremhæver, at »most conflict situations are essentially bargaining situations«, <sup>156</sup> og hvad han hovedsagelig stræber mod at opnå er en større opmærksomhed omkring »the theory of interdependent decision.«<sup>157</sup> For nærværende undersøgelse er hans skelnen mellem »zero-sum games« og »nonzero-sum games« af væsentlig betydning. De første er spil, hvor den ene deltagers »gevinst« uomgængeligt er den anden deltagers »tab«, idet spillets »genstand« er en uforanderlig størrelse, som hverken formindskes eller forøges gennem spillet og dets udfald. Derimod er de andre spil, hvor »genstanden« for spillet er af en foranderlig, omskiftelig størrelse – der blandt andet kan være afhængig af den opfattelse spillerne har eller får af »genstanden« –, således at spillet kan hævdes at gå ud på, at alle del-

153. Samme synspunkt anlægges tilsyneladende ofte af politikere selv. Jvf. således Stauning i 1937 om gengivne udtalelser af Per Albin Hansson: »Hvorfor ikke holde sig til, hvad han virkelig *under ansvar* har sagt?« (Ft. 1936/37, sp. 4881, 18. 3. 1937; fremhævelsen min).

154. Thomas C. Schelling: *The Strategy of Conflict*. New York 1960. (Her citeret fra udgaven 1963), jvf. Knut Midgaard: *Strategisk Tenkning*. Oslo 1965. En for denne undersøgelse interessant bestræbelse for at konkretisere Schellings »model« er foretaget af Fred Charles Iklé i hans bog: *How Nations Negotiate*. New York 1964.

155. Anf. værk, s. V.

156. Anf. værk, s. 5.

157. Anf. værk, s. 16.

tagere bagefter har indtrykket af, at de har fået lod og del i »gevinsten«. Thomas C. Schelling formulerer det således: »On the strategy of pure conflict – the zero-sum games – *game theory* has yielded important insight and advice. But on the strategy of action where conflict is mixed with mutual dependence . . . traditional game theory has not yielded comparable insight or advice. These are the »games« in which, though the element of conflict provides the dramatic interest, mutual dependence is part of the logical structure and demands some kind of collaboration or mutual accomodation – tacit, if not explicit – even if only in the avoidance of mutual disaster. These are also the games in which, though secrecy may play a strategic role, there is some essential need for the signaling of intentions and the meeting of minds.«<sup>158</sup>

Denne udførlige gengivelse af Thomas C. Schellings anskuelsesmåde er kun berettiget, fordi han efter min opfattelse peger på to vigtige elementer i alle forhandlingssituationer, som også gør det muligt for os at danne os en forestilling om, hvad vi kan gøre os håb om at få at vide fra det materiale, som opstår i løbet af sådanne forhandlingssituationer. For det første at de omtalte forhandlinger skal føres under forhold, hvor behovet for at nå til enighed med de øvrige forhandlingspartnere er mindst lige så stort som behovet for at fremme egne synspunkter og standpunkter mest muligt, hvoraf følger det andet, nemlig at der trods alle tilsløringer og taktiske manøvrer også er behov for at tilkendegive over for de øvrige forhandlingspartnere, hvor man eventuelt er parat til at mødes med dem, og hvad der er ens hensigter. Det forekommer mig rimeligt at anvende denne anskuelsesmåde på både internationale forhandlinger – ikke mindst inden for organer med visse tilløb til procedureregler og formelt accepteret fælles målsætning som internationale organisationer – og på forhandlinger inden for nationale organer, hvor alene accepten af statens beståen og sammenhold skaber ydre omstændigheder som gør disse forhandlinger til »nonzero-sum games«.

Schellings anskuelsesmåde er da også blevet almindeligt anerkendt inden for faget International Politik. Den franske forsker Jean-Baptiste Duroselle udtaler ganske vist, at Schellings anskuelsesmåde af forskere, der har beskæftiget sig med den internationale politiks historie, vil blive anset for »quelque peu squelettique«, men han påpeger værdien af den og foreslår den videreført og bearbejdet.<sup>159</sup> Selv har Duroselle søgt en sådan bearbejdelse i forbindelse med sin studie af Triest-konflikten, og i løbet af denne påpeger han især betydningen af begreberne »marchandage tacite« og »mé-

158. Anf. værk, s. 83.

159. Jean-Baptiste Duroselle: *Le conflit de Trieste 1943–1954*. Bruxelles 1966, s. 570.

fiance«. <sup>160</sup> Det første står i nøje overensstemmelse med Schellings »tacit bargaining« og rummer den mulighed, som forhandlingspartnerne har for enten gennem tavshed eller manifesterede handlinger (faits accomplis) at tilkendegive, hvor de ikke ønsker at indgå kompromis, holde modparterne i uvished om deres hensigter eller gennem ikke-verbaliseret adfærd at give signal om, hvad de ønsker at opnå. Helt banalt kan det nedskrives til, at tavshed også kan være talende – men unægtelig en form for tale, som det er forbundet med store vanskeligheder at analysere indholdet af. Mere anvendeligt for nærværende formål er begrebet »méfiance« eller »indbygget mistillid« som analytisk redskab. Denne »mistillid« er i forholdet mellem stater i væsentlig grad betinget af det internationale systems anarkiske karakter, som har til følge, at hver stat handler ud fra formodningen om, at andre stater også først og fremmest varetager egne interesser. Den er endvidere betinget af, at der i forholdet mellem stater er tale om forhold mellem grupper og disses repræsentanter – ikke mellem enkeltindivider, der kan handle som sådanne –, hvorfor enhver grupperepræsentant – og det vil i det internationale system sige statsmand – i erkendelse af sin egen afhængighed af og påvirkning fra den gruppe, som han repræsenterer, må acceptere sine forhandlingspartners afhængighed af og påvirkning fra deres grupper. Dette medfører, at hvor megen personlig tillid, der end kan opbygges mellem to eller flere grupperepræsentanter i deres private samvær, må de som grupperepræsentanter i forpligtende forhandlinger altid være årvågne over for den accepterede varetagelse af gruppens interesser, som de øvrige forhandlingspartnere – lige som de selv – har til opgave at gennemføre. <sup>161</sup>

Man må være opmærksom på, at både Schelling og Duroselle har udarbejdet deres begrebsapparat på baggrund af en anskuelsesmåde, der fortrinsvis tager sigte på for Schellings vedkommende at bidrage til indsigt i, hvordan konflikter kan løses, og for Duroselles vedkommende at bidrage til studiet af konstaterede konflikter mellem stater. Kan det anses for rimeligt at anvende dette begrebsapparat dels på forholdet mellem Danmark og andre stater i 1930'erne og dels på forholdet mellem grupperne – dvs. partierne – i den danske Rigsdag i samme periode?

160. Anf. værk s. 557 ff. Jvf. sammes artikel: Les conflits internationaux i *Revue Française de Science Politique*, Vol. XIV, 1964, s. 739–54.

161. I betragtning af ordet »mistillids« noget negativt værdiladede indhold i dansk dagligsprog, og under hensyntagen til det formelt ukorrekte ved at tillægge aktørerne – forstået som staterne – i det internationale system egenskaber, der er forbundet med enkeltindividers adfærd i mindre sammensatte og mere personligt prægede sociale sammenhænge, vil jeg foretrække ordet »årvågenhed« i stedet for »mistillid«, men meningsindholdet er for mig det samme som i det af Duroselle anvendte begreb »méfiance«.

Det kan det kun, hvis man accepterer den påstand, at i ethvert forhold mellem stater er der til stadighed mulighed for både konflikter og samarbejde, og at det også for partierne i et nationalt parlament kan gøres gældende, at hvert parti i forholdet til andre partier har sine interesser at varetage.<sup>162</sup> Om man vil betegne uoverensstemmelser og modsætninger som konflikt eller som uenighed er i de fleste tilfælde et gradsspørgsmål, hvor ordet konflikt hidtil er blevet forbeholdt yderliggående typer af konflikter, hvor voldsanvendelse eller trussel om en sådan er blevet bragt i anvendelse.<sup>163</sup> Den »årvågenhed«, som Schelling og Duroselle har fremhævet som indbygget i forholdet mellem stater, kan med den modifikation, som forskelle i ydre vilkår og især anvendelsen af midler betinger, også gøres gældende for forholdet mellem politiske partier i et nationalt parlament.

Anskuer man forhandlinger mellem stater – undtagen i åbenlys og væbnet konflikt – som et »nonzero-sum game« og ligeledes forhandlinger inden for et nationalt parlament som det samme, så forekommer det rimeligt at antage, at staterne i deres og partierne i deres indbyrdes forhandlinger og under hensyntagen til deres formodede »årvågenhed« dog også har brug for at meddele hinanden deres hensigter og hvor de kan mødes. Derfor er der i denne undersøgelse lagt vægt på at analysere den offentlige drøftelse, som foregår – dels mellem stater og dels mellem danske partier –, for at søge at nå frem til, hvad staterne meddeler hinanden og hvad partierne meddeler hinanden.

Man kan mod denne formodning om, at disse offentlige drøftelser overhovedet skulle indeholde nogen meddelelse, anføre, at både inden for Folkeforbundet og Rigsdagen i Danmark havde statsmænd og politikere andre muligheder for at meddele hinanden, hvad de ville, og hvor de kunne mødes. Der foregik utvivlsomt mange ikke nedfældede forhandlinger mellem statsmænd i Genève, lige som danske politikere til stadighed har haft mulighed for at forhandle uden offentlighedens søgelys, ikke blot i Det udenrigspolitiske Nævn men også i helt uformelle samtaler. Det kan ikke udelukkes – og måske endda anses for sandsynligt – at mange af de mest afgørende beslutninger er blevet truffet »for lukkede døre«. Men for så vidt, som det ikke er disse enkelte beslutningers detaljer, men den begrundelse, hvormed man ønsker at forklare disse beslutninger og den sammenhæng, hvori man

162. Jvf. f.ex. P. Munch i Ft. 23. 11. 1928 om, at regeringens appel om at holde forvarsspørgsmålet uden for partipolitikken: »saa betyder den i Virkeligheden kun dette, at man forbeholder sig Retten til selv at føre Partipolitik paa denne Sag, men nægter at lade de andre Partier tage de nødvendige Følger heraf.« (Ft. 1928/29, sp. 1985).

163. Jvf. Arnold Wolfers: *Discord and Collaboration*, s. 25–35.

ønsker at disse beslutninger skal ses, der er genstand for opmærksomheden, må man formode, at begge dele fremlægges i de organer, inden for hvis rammer disse beslutninger formelt skulle accepteres. I disse organer formodes at have foregået en »bargaining« om alle behandlede spørgsmål, hvor måske ikke så meget de enkelte spørgsmåls konkrete indhold, men den problemformulering, de ønskedes anskuet under, og det helhedssyn, som de ønskedes indsat i, var genstand for en debat, hvor det for alle deltagende parter gjaldt at få mest tilslutning til deres opfattelse, men også at nå frem til en fællesopfattelse, hvorfra man kunne gå videre.

Formoder man, at hverken Journal Officiel eller Rigsdagstidende indeholder nogensomhelst oplysninger om disse problemer, så tvinges man til at karakterisere begges indhold som tomt og ligegyldigt, samt at antage, at statsmænd og politikere blot taler, fordi de ikke kan lade være, når de ytrer sig i sådanne forsamlinger. Går man ikke så vidt, men opfatter disse debatter som »facadedebatter« uden egentligt indhold, så er det netop et af denne undersøgelses formål at søge oplyst, hvori denne facade består, og hvad man overhovedet kan få at vide ved at iagttage og analysere den.<sup>164</sup>

*Spørgsmål der søges besvaret vedrørende P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*

Hvilke spørgsmål, der ønskes besvaret ved en samfundsvidenskabelig undersøgelse, er på én gang afhængig af den anskuelsermåde, der er valgt, af den sociale sammenhæng, man ønsker at undersøge, og af det materiale, der står til rådighed. Det er næppe nødvendigt mere udførligt at påpege, at det ikke nytter at stille spørgsmål til et materiale fra en social sammenhæng,

164. Jeg har under forberedelsen af denne undersøgelse overvejet, om den meget omtalte statistiske »indholdsanalyse« kunne bringes i anvendelse. Når jeg har opgivet det, skyldes det især, at det ikke forekommer mig afgørende, hvor tit P. Munch eller andre bruger udtryk som f.ex. »solidaritetspolitik« eller »folkeforbundsforpligtelse«, idet en sådan rent kvantitativ opgørelse højst kan oplyse om, i hvilken udstrækning sådanne udtryk blev anvendt og fik tilslutning – med andre ord var blevet »slagord« eller »normer« – men intet om, hvad der af de enkelte på de bestemte tidspunkter blev lagt i udtrykkene. En kvantitativ analyse af statsmænds og politikeres udtalelser forekommer mig i det hele taget at sige mere om deres »litterære stil« end om indholdet af deres udtalelser. Jvf. Robert C. North, Ole R. Holsti, M. George Zaninovich and Dina A. Zinnes: Content Analysis. A Handbook with Applications for the Study of International Crisis. Northwestern University Press 1963, hvis udgangspunkt er, at statsmænd både taler og handler i blinde, s. XIII.

som ligger dets ophavssituation fjernt, da der i så fald vil være indlysende årsager til, at man enten ikke får noget svar, eller må søge efter materiale fra helt andre sociale sammenhænge for at skaffe sig svar, og derved let kommer til at overse, at svarene er hentet fra helt andre områder end det eller dem, som spørgsmålene er stillet indenfor.

Den foregående redegørelse for anskuelelsesmåde og metode skal ikke mindst tjene det formål, at gøre opmærksom på, at jeg nok går til undersøgelsen med et åbent, men ikke med et tomt sind.<sup>165</sup> Jeg har visse formodninger om sammenhænge og en opfattelse af visse grundmønstre i international politik, som det netop er min hensigt at efterprøve i denne enkeltundersøgelse. Jeg er enig med ægteparret Sprout i, at ingen eller kun meget få kendsgerninger »taler for sig selv«,<sup>166</sup> idet så meget afhænger af, hvordan de anskues, hvad de bruges til – kort sagt: hvad man ønsker, de skal sige.

Denne forhåndsindstilling og den foregående redegørelses forsøg på at redegøre for det anvendte begrebsapparat, materiale og metode er også medvirkende til at betinge de spørgsmål, som denne undersøgelse formodes at kunne besvare.

Som allerede udførligt redegjort for i afsnittet om valget af opfattelse som genstand for undersøgelse (s. 4 ff.) kan hovedspørgsmålet for undersøgelsen som helhed udtrykkes meget kortfattet: Hvilken opfattelse af Danmarks stilling i international politik gav P. Munch – fortrinsvis i sin udenrigsministertid og fortrinsvis inden for offentlig tilgængelige forhandlingsorganer – udtryk for? Kan vi på grundlag af denne opfattelse nå frem til en konstatering af en modsigelse eller overensstemmelse mellem denne og den konstaterbare førte udenrigspolitik i form af ingåede traktater, aftaler og tagne initiativer? Kan vi ved en sammenligning af P. Munchs offentligt udtalte opfattelse og den opfattelse, som vi finder i materiale, der ikke var offentligt tilgængeligt for samtiden, påvise modsigelse eller overensstemmelse mellem disse to opfattelser? Kan vi endelig ved at stille den af P. Munch udtrykte opfattelse – eller de af ham udtrykte opfattelser – over for den teoretiske litteraturs opfattelse – hvor der også kan tales om opfattelser – nå frem til en opfattelse af, hvor logisk sammenhængende P. Munchs opfattelse var – eller i hvor høj grad den var præget af de erfaringer, han havde indhøstet under sin virksomhed som aktiv deltager i international politik? Giver det i givet fald anledning til at tage den teoretiske opfattelse op til fornyet overvejelse og bearbejdelse, eller kan afvigelserne i givet fald sandsynliggøres

165. H. & M. Sprout: *Man-Milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics*, s. 33.

166. Anf. værk, s. 20.

ved den forskel, som af mange forskere er påpeget mellem »handleteori« og »erkendelsesteori«?<sup>167</sup>

Men til besvarelse af disse hovedspørgsmål og for at undgå et uoverskueligt kaos af udtalelser og synspunkter er det nødvendigt at undersøge dem alle inden for en række delspørgsmål, som skulle gøre det muligt at fastholde udtalelser om samme sagsområde eller spørgsmål inden for samme ramme og dermed gøre dem sammenlignelige. De i det følgende opstillede delspørgsmål er stillet ud fra den opfattelse, at de alle – hver for sig og tilsammen – anses for at kunne give svar inden for centrale områder, der formodes at have haft betydning for P. Munch som udenrigsminister – og for så vidt for enhver dansk udenrigsminister med visse mindre modifikationer.

#### A. Opfattelsen af det internationale system

Opfattelsen af det internationale system, dets »aktører«, disses indbyrdes forhold og placering, og de følger som dette systems sammensætning og vilkår medførte for Danmark, må anses for i væsentlig grad at have betinget P. Munchs indstilling til, hvorledes Danmarks udenrigspolitik kunne føres.

Det internationale system – bestående af stater – lader sig anskue som en flerhed af mindre systemer, hvis indbyrdes afhængighed og påvirkningsmulighed ikke er lige stor. Man taler i den forbindelse om »dominerende system« som bestående af stormagterne, og en række »undersystemer« bestående af stater, der opfatter sig selv som værende i nærmere indbyrdes afhængighed end nogen af dem er af stater uden for undersystemet, men naturligvis alle i afhængighed af det »dominerende system«.<sup>168</sup> Denne anskuelsesmåde kan anlægges – og er blevet anlagt – på det internationale system, lige så langt tilbage, som man mener at kunne hævde tilstedeværelsen af stater.

Men efter 1. verdenskrig opstår der i og med Folkeforbundet noget nyt – et hidtil ukendt fænomen i netop denne form – i det internationale system.<sup>169</sup> Om Folkeforbundet – og andre internationale organisationer –

167. F.ex. Raymond Aron: *Qu'est ce qu'une Théorie des Relations Internationales?* *Revue Française de Science Politique*, Vol. XVII, 1967, s. 837–61. Jvf. William T. R. Fox, citeret s. 17 og Erling Bjøl: *La France Devant l'Europe*, s. 305: »... cette distinction logique n'implique pas une distinction politique...«.

168. Raymond Aron: *Paix et guerre entre les nations*, s. 104: »La structure des systemes internationaux est toujours *oligopolistique*. A chaque époque, les acteurs principaux déterminaient le système plus qu'ils n'étaient déterminés par lui.«

169. Således Richard N. Rosecrance: *Action and Reaction in World Politics. International Systems in Perspective*. Boston 1963, Chapter Nine: *Interlude Between Wars*, s. 169–91 og Chapter Eleven: *Nine International Systems*, s. 219–75.

kan anses for at være nye, selvstændige »aktører« i international politik, eller snarere er at opfatte som forsøg på at oprette institutionaliserede rammer, inden for hvilke staterne iøvrigt viderefører den internationale politik som hidtil, er endnu blandt teoretikere et omstridt spørgsmål. For vort formål er det tilstrækkeligt at være opmærksom på, at det er omstridt, for dernæst at overveje, hvilken opfattelse P. Munch gjorde gældende med hensyn hertil – eller om han overhovedet slet ikke tog stilling dertil.

Delspørgsmålene inden for denne gruppe vil begynde med spørgsmålet om *P. Munchs opfattelse af Folkeforbundet*. Anså P. Munch Folkeforbundet for en nydannelse? I hvilket omfang anså han det for nyt? Hvad var efter hans opfattelse følgen for international politik af Folkeforbundets oprettelse? Anså han Folkeforbundet for at reducere det »dominerende systems« dominerende karakter? Mente han, at de små stater blev væsentligt anderledes stillet ved oprettelsen af Folkeforbundet – og i bekræftende fald i hvilke henseender og på hvilke områder? Tillagde han medlemskab af og deltagelse i forhandlinger inden for Folkeforbundet stor betydning? – nogen betydning? – ringe betydning? – og hvorfor og inden for hvilke områder? Skete der en udvikling eller ændring i hans opfattelse af Folkeforbundet, og hvad var denne i givet fald betinget af? Hvilke forpligtelser mente han fulgte med medlemskab af Folkeforbundet?

Det andet spørgsmål, som vil blive søgt besvaret, er *P. Munchs opfattelse af det »dominerende system«*. Bestod der overhovedet efter hans opfattelse et sådant system? Hvilke stater hørte i bekræftende fald til dette system? Hvilke blandt disse stater anså P. Munch for mere betydningsfulde – i betydningen udslagsgivende – end andre? Hvilke blandt disse stater var af forholdsvis størst betydning for Danmark og hvorfor? Accepterede P. Munch den tankegang, at stormagter »dominerede« den internationale politik, og gjaldt denne dominans i givet fald inden for alle områder? Anså P. Munch det for berettiget at nære større »årvågenhed« over for store end for små stater? Var små stater efter P. Munchs opfattelse afmægtige over for stormagter, eller anså han små stater for at være i stand til at modstå stormagter? I givet fald på hvilken måde og inden for hvilke områder? Foretog P. Munch en graduering af stormagterne efter deres indre styreformer – og i givet fald hvilken? Eller opfattede han deres udenrigspolitik – deres ydre adfærd – som mere betinget af deres stilling i det internationale system end af deres indre system? I hvilket afhængighedsforhold stod efter hans opfattelse Danmark til hvilke stormagter og på hvilken måde og i hvilke konkrete spørgsmål?

Det tredje problemkomplex, der vil blive søgt belyst er *P. Munchs opfattelse af andre stater, som Danmark stod i mere snæver forbindelse med,*



enten geografisk eller af andre grunde, altså inden for et muligt »undersystem«. Bestod der overhovedet for P. Munch et sådant »undersystem«? Hvad definerede det i givet fald? Og hvilke stater bestod det af? Bestod der efter P. Munchs opfattelse et særligt forhold mellem de nordiske stater? Hvad betingede i givet fald dette særlige forhold? Hvorledes kom det efter hans opfattelse til udtryk – og inden for hvilke områder eller organer kunne det bedst gøre sig gældende? I hvilke spørgsmål og over for hvilke andre stater anså P. Munch de nordiske stater for at have fælles interesser – og hvor langt strakte disse fælles interesser sig i givet fald? Hvilke andre stater end de nordiske anså P. Munch Danmark for at have interessefællesskab med, inden for hvilke områder og hvor langt? Havde Danmark efter P. Munchs opfattelse ingen udestående med andre jævnbyrdige stater – herunder de nordiske – og i givet fald hvilke, og hvorledes anså han dem for løselige? Var det efter P. Munchs opfattelse deres lighed med hensyn til at være »små stater«, der betingede deres mulige fællesinteresser, eller var der andre fællestræk – f.ex. i indre systemer, afhængighed af samme eller andre stormagter og opfattelser af det internationale system – der i givet fald gav dem fælles interesser? Bestod der i givet fald for P. Munch muligheder for at søge uden for rækken af disse stater – på hvilke områder og med hvilket formål?

Efter således at have søgt besvaret spørgsmål om P. Munchs opfattelse af Folkeforbundet, stormagterne og andre små stater, som Danmark stod i forbindelse med, vil det sidste spørgsmål inden for denne gruppe dreje sig om, hvorvidt der ved at sammenholde svarene på disse delspørgsmål er mulighed for at danne sig et indtryk af *P. Munchs helhedsopfattelse af den internationale politik*, dens vilkår, dens tendenser, dens dynamik og hele det internationale systems funktion.<sup>170</sup> Det er, som omtalt, en udbredt antagelse blandt teoretikere inden for faget International Politik, at alle statsmænd har en eller anden – ofte uklart formuleret, men for dem selv og deres handlinger afgørende eller i hvert fald medvirkende – helhedsopfattelse af international politik; kort sagt en »teori.«<sup>171</sup> Det er en sådan formodet teori om international politik, som søges eftersporet for P. Munchs vedkommende, idet en sådan – hvis den kan konstateres – må antages at have øvet en vis indflydelse på hans opfattelse af de sæt af delspørgsmål, som vil blive søgt besvaret inden for den følgende gruppe.

170. Jvf. Andrew M. Scott: *The Functioning of the International Political System*. New York-London 1967.

171. Jvf. s. 17.

## B. Opfattelsen af Danmarks stilling i det internationale system

For så vidt, som P. Munch overhovedet havde og gav udtryk for en opfattelse af det internationale system, således som den er søgt eftersporet ved hjælp af spørgsmålene i ovenstående gruppe, er det formentlig rimeligt at gå ud fra, at han – i hvert fald som udenrigsminister – også havde eller dannede sig en opfattelse af Danmarks stilling i dette system. Da vi – i overensstemmelse med den systemanalytiske fremgangsmåde – er gået ud fra, at det internationale system ikke er statsmændenes primære handleområde, men at deres rolle som statsmænd først og fremmest er afhængig af det nationale system, som hvis repræsentanter de handler i international politik,<sup>172</sup> følger heraf, at vi kan formode, at deres opfattelse af deres staters stilling i det internationale system dannes og formuleres – om overhovedet – under en stadig afvejning af de ydre tilstande og deres staters indre forhold.

Dette medfører, at vi ved en undersøgelse af en statsmands opfattelse af hans stats stilling i det internationale system, uomgængeligt må interessere os for hans opfattelse af sin stats indre forhold, dens struktur – befolkningsmæssigt, erhvervmæssigt, kulturelt og politisk – for at kunne iagttage og analysere, hvorledes han med udgangspunkt i denne opfattelse af sin stats indre behov – under hensyntagen til sin opfattelse af de ydre tilstande og vilkår – afleder og søger at overbevise andre om, hvad der er statens interesse i international politik.

Arnold Wolfers vil næppe møde mange indsigelser, når han hævder, at »... the international position of the country goes far in defining its interests and in determining, thereby, the outcome of the rational calculus of interest by which statesmen may generally be assumed to be guided.«<sup>173</sup> Men tilbage bliver alligevel spørgsmålet om, på hvilket grundlag, ud fra hvilke forestillinger om behov, at den bevidste overvejelse af interesser foregår.<sup>174</sup>

Men inden de spørgsmål, der skal søges besvaret inden for denne gruppe, bliver formuleret må det anses for påkrævet at overveje indholdet af begrebet »interesse«, som er blevet brugt flere gange i det foregående, og som også Arnold Wolfers anvender. Begrebet »interesse« er meget omstridt blandt teoretikere inden for faget International Politik. På den ene yderfløj står

172. Jvf. s. 25 f. og 37.

173. Arnold Wolfers: *Discord and Collaboration*, s. 44. Jvf. sammes udsagn om, at »Most states most of the time ... maintain amical or inimical relations with others on the basis of calculations of interest rather than in response to popular sentiments whether of gratitude or resentment.« Sst. s. 33 f.

174. Arnold Wolfers har selv i anf. værk påpeget dette, s. 67–80.

forskere som Raymond Aron, der rent ud hævder, at der ikke eksisterer og derfor ikke kan erkendes nogen »interesse«, og slet ingen »national interesse«. <sup>175</sup> På den anden yderfløj står Hans J. Morgenthau, hvis hele teori er bygget op omkring det synspunkt, at statsmænd handler under hensyntagen til interesse defineret som magt. <sup>176</sup> I sin opsigtsvækkende studie fra 1950 – *In Defense of the National Interest* – hævdede Morgenthau endog, at der fandtes en for U.S.A. objektiv national interesse, som burde være lede-tråden for amerikanske statsmænd. <sup>177</sup> Diskussionen har siden været løbende, uden at man kan hævde, at den er afsluttet eller har meget udsigt dertil. <sup>178</sup> Ikke desto mindre fortsætter både forskere og praktikere med at anvende udtrykket »interesse« som betegnelse for noget formodet håndgribeligt, som statsmænd varetager under deres deltagelse i international politik. Dog synes det, som om debatten har haft den virkning, at man i dag næppe i analytisk øjemed vil tale om en »objektiv national interesse«, lige som man er opmærksom på, at en stat kan have – og som regel har – ikke blot én interesse at varetage, men et for analytikeren ofte uoverskueligt antal interesser at varetage på én gang, hvilket indebærer muligheden for ikke blot interessekonflikter med andre stater, men også indre konflikter om, hvad der på forskellige tidspunkter og i forskellige spørgsmål skal eller bør være den nationale interesse. <sup>179</sup> Man har allerede længe været opmærksom på, at det i en given situation og over for et givet spørgsmål at kunne definere, hvad der var den nationale interesse, og hvilke handlinger, man måtte skride til for at varetage den, i sig selv var et værdifuldt mål og en indsats værd for både politiske og andre grupper i en national sammenhæng. Men på grund af denne konstaterbare uenighed om, hvad der er en stats interesse, og på grund af det formentlig uholdbare i at ville arbejde med en forestilling om en til næsten enhver tid bestående »national interesse«, forekommer det mig ikke rimeligt at forkaste interesse-begrebet, når man blot gør sig dets mange

175. Den i note 167 anførte afhandling.

176. Hans J. Morgenthau: *Politics Among Nations*, s. 5.

177. Hans J. Morgenthau: *In Defense of the National Interest*. New York 1950.

178. Et særligt normativ islæt af meget dybtborende karakter er blevet givet af Reinhold Niebuhr, der i erkendelse af egeninteressens tilstedeværelse, dog mener den modificeres af interessen for et fælles gode, der ligger uden for den enkelte person, gruppe og stat. Jvf. Robert C. Good: *National Interest and Moral Theory: The »Debate« Among Contemporary Political Realists*, i Roger Hilsman and Robert C. Good (eds.): *Foreign Policy in the Sixties: The Issues and Instruments. Essays in Honor of Arnold Wolfers*. Baltimore 1965, s. 271–92.

179. Arnold Wolfers: *The Goals of Foreign Policy i Discord and Collaboration*, s. 67–80. Jvf. Jean-Baptiste Duroselle: *L'Homme d'État et l'Intérêt National* i *Renouvin & Duroselle: Introduction a l'histoire des Relations Internationales*, s. 314–54.

nuancer og anvendelsesmåder i den politiske debat klart.<sup>180</sup> På den anden side må man som analytisk redskab have en opfattelse af, hvad det er man skal lede efter, hvorfor man i hvert enkelt tilfælde – ved hver enkelt undersøgelse – må gøre det klart for sig selv og andre, hvad man vil forstå ved en stats interesse.

Hans J. Morgenthau har under indtryk af den debat, som hans bog i 1950 fremkaldte, formuleret og nuanceret sin opfattelse af en stats interesse på en måde, som forekommer mig analytisk anvendelig.<sup>181</sup> Han fremhæver her skellet mellem interessebegrebets to elementer: dets konstante og dets flydende indhold. Det konstante indhold indebærer grundlæggende forhold, som statens fortsatte beståen og formelle ret til at afvise alle former for ydre indblanding. Det er hovedsageligt negativt i forhold til de ydre vilkår og lader sig forholdsvis let formulere, fordi det kan forudsættes som givet accepteret af alle en stats borgere, så længe tilstrækkeligt mange eller tilstrækkeligt indflydelsesrige blandt dem ønsker staten opretholdt som en énhed i det internationale system. Det betyder ikke, at selve dette konstante indhold ikke kan modificeres eller søges fortolket under indtryk af formodet eller konstateret ydre pres, men illusionen om dets beståen vil være en væsentlig forudsætning for, at det kan søges genoprettet senere. Meget vanskeligere er interessebegrebets flydende indhold, fordi det – som adjektivet antyder – kan udsættes for pludselig og store omskiftelser under indtryk af ændringer i omgivelserne – det internationale system – eller på grund af ændringer i statens indre system, eventuelt blot i form af en ny opfattelse af de ydre forhold. Det er den udvendte, aktive del af interessebegrebet, der – ud fra antagelsen af, at den negative del er givet og ikke anfægtes fra nogen indflydelsesrig side – især retter opmærksomheden mod de gevinster, der er at hente ved at foretage fremstød og aktioner uden for det nationale system, altså ind i det internationale system.

For overhovedet at få mulighed for at konstatere, hvad der konkret menes med udtalelser om, at det ene eller det andet skridt vil være i en stats interesse, anser jeg det for nødvendigt at definere interesse, som det konkrete gode, en stat ifølge den pågældende statsmands formulerede opfattelse og inden for det omhandlede spørgsmål, skal lægge vægt på at opnå. Samtidig vil jeg gerne understrege, at et gode kan være andet og mere end et mate-

180. En både dybtgående og central kritik af mange forskeres bevidste eller ubevidste, men ofte ukritiske accept af en af politikere hævdede »national interesse« er fremsat af John H. Katsky: *The National Interest. The Entomologist and the Beetle*, i *Midwest Journal of Political Science*, Vol. X, 1966, s. 222–31.

181. Hans J. Morgenthau: *The Problem of National Interest*, i *Politics in the Twentieth Century I*, s. 79–111.

rielt gode. Men ved enhver udtalelse om, at den ene eller den anden foranstaltning, den ene eller den anden traktat, den ene eller den anden forholdsregel vil være i en stats interesse, må man lede efter, hvilket konkret gode, den, der har fremsat udtalelsen, forestiller sig, at staten vil kunne opnå ved at anerkende netop det af ham foreslåede som værende i statens interesse.

Således anskuet kan man opfatte enhver debat eller forhandling – det være sig mellem stater eller mellem partier – som en proces i løbet af hvilken man søger ikke blot at formulere sin egen interesse, men også at definere modparternes interesser, og i en national sammenhæng at få dem til at acceptere så langt som muligt sin opfattelse af, hvad der er vedkommende stats interesse i det givne spørgsmål og i forhold til de givne andre stater.

Det første spørgsmål, der vil blive søgt besvaret inden for denne gruppe, er derfor, *hvilken opfattelse P. Munch gav udtryk for af Danmarks indre struktur*. Det vil falde uden for denne undersøgelses rammer at efterspore P. Munchs hele samfundsopfattelse både i almindelighed og specielt vedrørende Danmark. På den anden side vil det være nødvendigt at søge svar på spørgsmålet om, i hvilket omfang P. Munch mente af Danmarks indre struktur at kunne aflede, hvilke interesser, staten havde at varetage i international politik. P. Munchs opfattelse af Danmarks indre struktur vil derfor kun blive inddraget i det omfang den af P. Munch selv fremføres som argumentation for, at den betinger den adfærd, som Danmark bør udvise i international politik. I disse tilfælde vil den til gengæld blive søgt grundigt analyseret, fordi den – uanset hvor »objektivt rigtig« den anses for eller hvor megen tilslutning eller modsigelse, den møder i samtiden – kan formodes at udgøre et bindeled for P. Munch til hans opfattelse af Danmarks stilling i international politik.

Af P. Munchs opfattelse af Danmarks indre struktur formodes afledet hans opfattelse af de interesser, Danmark har at varetage i sit forhold til andre stater.

Disse interesser og deres konkrete indhold – herunder hvilke praktiske foranstaltninger, der efter P. Munchs opfattelse logisk må træffes til deres varetagelse – kan for undersøgelsens formål opdeles i 3 grupper.<sup>182</sup>

Den første gruppe omfatter *P. Munchs opfattelse af Danmarks sikkerhedspolitiske interesser*. Hvorledes opfattede han disse – og hvilke foranstaltninger fandt han rimelige og nødvendige til at varetage dem? På hvilke

182. Jeg understreger, at det netop kun er for undersøgelsens formål, at interesserne lader sig opdele i disse tre grupper. I praxis vil det næppe være muligt. Jvf. Steven Muller i *World Politics Vol. XV, 1963, s. 654*.

erfaringer og med hvilke argumenter begrundede P. Munch sin opfattelse af disse interesser? Under dette aspekt vil det også være rimeligt at stille spørgsmål om P. Munchs opfattelse af neutralitet, dette begrebs indhold og værdi, samt dets anvendelsesmulighed for Danmarks vedkommende.<sup>183</sup> I hvor høj grad og med hvilken udsigt til succes kunne Danmarks sikkerhedspolitiske interesser efter P. Munchs opfattelse varetages ved et samarbejde med andre stater – og i givet fald hvilke stater? Hvilke stater truede efter P. Munchs opfattelse Danmarks sikkerhed – og hvis ingen sådanne konkret anførtes, hvilke forhold i international politik opfattedes da som truende? I hvilken udstrækning anskuede P. Munch nedrustningsbestræbelser – nationale og internationale – som led i varetagelsen af sikkerhedspolitiske interesser? Hvor højt prioriterede P. Munch sikkerhedspolitiske interesser i forhold til de øvrige 2 interesseområder – og med hvilken begrundelse?

Den anden gruppe rummer spørgsmål om *P. Munchs opfattelse af Danmarks handelspolitiske interesser*. Hvoraf udledes disse – og hvilke grupper af befolkningen blev af P. Munch anset for at være mere berørt af disse end andre? Hvilke foranstaltninger fandt han rimelige – og hvilke nødvendige – for at varetage disse interesser? Hvor vidt strakte disse interesser sig ud i det internationale system? I hvor høj grad formodede P. Munch, at disse interesser kunne varetages gennem et samarbejde med andre stater? Hvilken betydning tillagde P. Munch åbne internationale forhandlinger til varetagelsen af disse interesser? Hvor højt prioriterede P. Munch disse interesser i forhold til de sikkerhedspolitiske og de normative – og med hvilken begrundelse?

Den tredje og sidste gruppe af interesser betegnes i denne undersøgelse som de normative. Spørgsmålene vil derfor blive rettet imod *P. Munchs opfattelse af Danmarks normative interesser i international politik*.

Selve betegnelsen trænger til en nærmere forklaring. I sin bog om De Forenede Nationer skriver Alf Ross i forordet bl.a.: »... den almindelig udbredte tro på at fred mellem nationerne kan vindes ved, som man siger, at sætte retten i magtens og voldens sted, er en illusion der skyldes manglende forståelse af rettens vækstbetingelser i det nationale samfund og af de afgørende forskelle mellem det nationale og det internationale samfund.«<sup>184</sup> Ikke desto mindre må det erkendes, at tilsyneladende mange aktive politikere og statsmænd – foruden filosoffer, moralister og ideologer – i tidens

183. Neutralitetens nære sammenhæng' med sikkerhedspolitik er bl. a. blevet påpeget af Francis Low-Beer i hans afhandling om The Concept of Neutralism i *American Political Science Review Vol. LVIII, 1964, s. 383-91*.

184. Alf Ross: De Forenede Nationer. Kbh. 1963, s. 10.

løb har givet udtryk for at handle og udtale sig under denne illusion.<sup>185</sup> Sandsynligvis under indtryk heraf og ud fra en formodning om, at vi på grund af de moderne ødelæggelsesmidler tvinges til at beskæftige os mere med internationale normers funktion og anvendelsesmulighed, er der opstået en retning blandt teoretikere inden for International Politik og International Ret (Folkeret), som i højere grad end hidtil søger at henlede opmærksomheden på indholdet, rækkevidden og anvendelsesmulighederne af internationale normer forstået som både etableret og formaliseret international ret og tilkendegivelser af hvilke retsregler, der bør være gældende for forholdet mellem stater, samt den mere eller mindre udbredte – og måske forskelligt fortolkede – tilslutning hertil.<sup>186</sup> William D. Coplin har formuleret opfattelsen således: »... law in the domestic situation is a primary tool in the 'socialization' of the individual. International law functions in a similar manner: namely, as an institutional device for communicating to the policy-makers of various states a consensus on the nature of the international system.« Og han fortsætter: »it may still be meaningful to examine international law as means for expressing the commonly held assumption about the state system.«<sup>187</sup>

Således anskuet kan også de enkelte aktører – dvs. staterne – i det internationale system formodes at have deres særlige interesser at varetage med hensyn til, hvilke normer, der skal vinde tilslutning og gøres gældende i international politik. Jeg er enig med Inis L. Claude, Jr. i, at »... we can make little progress toward world order until we cease thinking of politics as a dirty word and of law as a magic wand. . . . the primary burden of managing the conflicts which might tear asunder a modern pluralistic society falls upon the politicians, specialists in the accomodation of interests, rather than upon the judges, specialists in the declaration of rights and duties.«<sup>188</sup> Netop derfor må det have sin berettigelse at undersøge, hvilke opfattelser statsmænd har af deres respektive staters normative interesser.

Spørgsmålene, der ønskes besvaret, vil omfatte P. Munchs opfattelse af gældende international ret, dens grundlag og de forpligtelser, som gennem

185. F.ex. Sylvester John Hemleben: *Plans for World Peace through Six Centuries*. Chicago 1943.

186. Morton A. Kaplan and Nicholas DeB. Katzenbach: *The Political Foundations of International Law*. New York-London 1961. William D. Coplin: *The Functions of International Law. An Introduction to the Role of International Law in the Contemporary World*. Chicago 1966.

187. William D. Coplin: *International Law and Assumptions About the State System i World Politics, Vol. XVII, 1965, s. 615-34, her cit. s. 617.*

188. Inis L. Claude, Jr.: *Law and Politics in International Relations, i Journal of Conflict Resolution, Vol. IV, 1960, s. 225-28, her cit. s. 228.*

den var pålagt staterne, specielt Danmark. Endvidere P. Munchs opfattelse af i hvilken retning internationale normer burde udvikle sig, i hvilken retning han anså det for sandsynligt, at de udviklede sig, og ved hvilke foranstaltninger og mellem hvilke stater han mente, at de kunne udvikles. I hvilken udstrækning udsprang P. Munchs opfattelse af internationale normer fra hans opfattelse af normer i det danske samfund? I hvilket omfang anså han Danmarks interesser for varetaget gennem en udvikling af internationale normer? Hvilke fremgangsmåder anså han for anvendelige – og hvilke muligheder anså han Danmark for at have for at påvirke denne udvikling? Fandt han samarbejde med andre stater – og i givet fald hvilke – mulig og fordelagtig til varetagelse af disse interesser? Hvorledes forestillede han sig sikringen af de internationale normer – hvilke sanktionsmidler anser han for anvendelige? Hvor højt prioriterede han disse interesser i forhold til de to foregående?

Som allerede nævnt er denne opdeling i 3 interesseområder et kunstgreb, der er foretaget med nærværende undersøgelse for øje. Hos P. Munch selv eller hans samtidige ville en sådan opdeling sandsynligvis have vakt både undren og modsigelse. En stats udenrigspolitik udgør et uadskilleligt hele for den aktivt deltagende, og det er endog usandsynligt, at han overhovedet tænker i sådanne afstukne baner. Ikke desto mindre tvinges han gang på gang til at tage stilling til konkret foreliggende spørgsmål, der rent analytisk lader sig opdele på denne måde, hvorved hans argumentationsform og begrebsapparat også præges af de problemer, der skal tages stilling til. Om han så – under anvendelsen af dette begrebsapparat og denne argumentationsform – har spørgsmålets konsekvenser inden for helt andre områder i tankerne og samtidig søger at anskue det under et helhedssynspunkt, berører ikke fundamentalt den analytiske værdi af opdelingen, idet analysen netop gennem denne opdeling skulle have muligheder for at afdække, at der bag den ydre stramme argumentationsform er anvendt argumenter og tankegange, der berører helt andre områder. På den anden side må analytikeren også være opmærksom på den nære sammenhæng mellem alle tre interesseområder og deres indbyrdes afhængighed.

Derfor bliver det sidste spørgsmål inden for denne gruppe – og inden for undersøgelsen som helhed – da også om *P. Munchs helhedssyn på Danmarks stilling i international politik*. Hvorledes afvejede P. Munch de tre forannævnte interesseområder over for hinanden? I tilfælde af modstrid mellem hensyntagen til dem, hvilket af dem blev så prioriteret højest? Hvordan forbandt P. Munch sin opfattelse af Danmarks struktur og de deraf afledede interesser med sin opfattelse af det internationale system med sin opfattelse af det internationale system og den internationale politik? Hvad



eller hvem dikterede i afgørende grad, hvad der i givet fald var Danmarks interesse? Hvor stor handlefrihed og inden for hvilke områder tillod P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i det internationale system? Var Danmark henvist til passiv afventen af aktioner og tilstande i den internationale politik fra andre staters side – og i givet fald hvilke – eller havde Danmark efter P. Munchs opfattelse mulighed for at tage initiativer og søge at påvirke tilstande og vilkår i det internationale system? Gjaldt dette i givet fald inden for alle områder og i alle spørgsmål, eller var der blandt dem nogle, der efter P. Munchs opfattelse bedre egnede sig til dansk aktion end andre? Var der tilslutning eller afstandtagen fra P. Munchs opfattelse – hvor gjorde den sig gældende, og hvori bestod i givet fald forskellene?

Når vi har svarene på de opstillede spørgsmål – og forudsat de er tilstrækkeligt tydelige, omend vi ikke kan forvente éntydighed – har vi mulighed for at stille denne formulerede opfattelse fra P. Munchs side af Danmarks stilling i international politik over for den konstaterbare danske udenrigspolitik i P. Munchs udenrigsministertid i form af indgåede traktater, påtagne forpligtelser, etablerede samarbejdsformer med andre stater og foretagne aktioner i international politik.

Først derefter vil vi kunne besvare undersøgelsens hovedspørgsmål: om man på grundlag af statsmænds offentligt fremsatte udtalelser om deres respektive staters stilling i international politik kan danne sig noget meningsfuldt indtryk af, inden for hvilke begrænsninger disse staters udenrigspolitik føres – og hvor langt rækker den indsigt, man derigennem kan nå frem til?

## ANDET KAPITEL

# Folkeforbundet

### *P. Munchs proklamerede helhedsopfattelse af Folkeforbundet*

I januar 1931 opholdt P. Munch sig i Genève for at deltage i et udvalg, som var nedsat af Den interparlamentariske Union med den opgave »at påvirke Sindene til Gunst for et tilfredsstillende Resultat af den forestaaende Afrustningskonference.«<sup>1</sup> Under sit ophold i Genève holdt P. Munch 3 foredrag på L'Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales. Foredragene blev senere samlet og trykt i instituttets publikationsserie under titlen »La Politique du Danemark dans la Société des Nations«.<sup>2</sup> Om disse foredrag skriver P. Munch i sine erindringer: »Foredragene indeholder en samlet Fremstilling af mine Synspunkter over for det internationale Samarbejde.«<sup>3</sup>

Disse foredrag blev holdt knap 2 år efter, at P. Munch havde tiltrådt udenrigsministerposten. Godt 10 år senere mente han stadig at kunne beskrive dem som udtryk for sine synspunkter på det internationale samarbejde. Man kan da tillade sig at gå ud fra, at P. Munch også på affattelsestidspunktet har søgt at give dem et sådant indhold og en sådan form, at de kunne stå som en helhedsopfattelse. De er til forståelsen af hans opfattelse af Folkeforbundet en kilde af stor betydning. Blot skal man holde sig for øje, at de er udarbejdet som foredrag henvendt til et publikum, med hvilket der næppe kunne blive tale om nogen debat, og med hvilket der i hvert fald ikke skule forhandles om Danmarks stillingtagen til konkrete problemer. På den anden side optrådte P. Munch som Danmarks udenrigsminister, og han vidste – i hvert fald da foredragene blev offentliggjort – at de kunne blive læst og fortolket af både repræsentanter for andre stater og danskere, herunder hans partipolitiske modstandere.

Foredragene falder i 3 afsnit. I det første (s. 5–18) redegør P. Munch for danske synspunkter på og deltagelse i oprettelsen af Folkeforbundet. I det andet (s. 19–31) skildrer han Danmarks deltagelse i Folkeforbundet, og i det tredje (s. 32–42) påpeger han de problemer, som efter hans opfat-

1. Er. 5, s. 215.

2. Geneve 1931. 43 s. Som forfatter står anført Dr. Peter Munch. *Ministre des Affaires étrangères du Danemark*.

3. Er. 5, s. 215.

telse er mest påtrængende, og hvorledes han forestiller sig dem løst eller søgt løst gennem Folkeforbundet.

Karakteristisk for hele fremstillingen er den sammenfattende afslutning, hvor P. Munch fremhæver, at den danske deltagelse i folkeforbundsarbejdet hviler på to betragtninger: 1) »nous reconnaissons parfaitement la complexité des problèmes, la difficulté qui existe à faire collaborer intimement des nations divisées par des intérêts apparemment contraires, par des traditions historiques, par les sentiments qu'a laissés la Grande-Guerre.« 2) »nous avons la conviction profonde qu'une nouvelle guerre entre les Grandes Puissances . . . serait une catastrophe qui ferait couler la civilisation européenne. C'est pourquoi, à notre avis, il faut réunir toutes les bonnes volontés dans un effort suprême en vue d'empêcher ce cataclysme. Il faut subordonner les intérêts apparents des divers Etats à cet intérêt commun.«<sup>4</sup>

Kortere udtrykt indeholder disse slutbetragtninger to oplysninger. At P. Munch ikke nærede nogen illusion med hensyn til, hvor let det ville være at få stater til at samarbejde. Men samtidig mente han, at et forsøg måtte gøres, fordi man ellers kunne frygte et omfattende væbnet sammenstød mellem stormagterne med alle deraf uoverskuelige følger.

Dette forsøg – denne »effort suprême« – er det, der interesserer os i denne forbindelse, for så vidt det af P. Munch angives at kunne foregå inden for eller gennem Folkeforbundet.

Allerede i skildringen af Danmarks deltagelse ved og synspunkter på Folkeforbundets oprettelse,<sup>5</sup> der i sin form tager sig ud som en historisk, rent faktisk redegørelse, antydede P. Munch foruden den principielle betænkelse ved, at sejrherrene alene udarbejdede Forbundspagten, de sider af Forbundets struktur og funktion, som man fra dansk, og også fra hans side lagde vægt på, samt de ønsker, der kunne fremføres om forandringer. Disse ønsker – der under forhandlingerne i 1919 på hotel Crillon i Paris fremførtes efter forudgående drøftelser med andre under krigen neutrale stater – Norge, Sverige, Holland og Schweiz – samlede sig om følgende punkter: 1) Forbundets universalitet, dvs. at medlemskab skulle stå åbent for de flest mulige stater, således at ideelt alle stater blev medlemmer af Forbundet; 2) Delegeretforsamlingen, hvor alle stater var medlemmer og hver havde én stemme, skulle have øget kompetence i forhold til Rådet, hvor stormagterne havde fast repræsentation og i kraft heraf, samt deres stormagtsstatus, ville kunne påvirke alle afgørelser væsentligt; 3) Fremme af nedrustningen, herunder et forbud mod privat våbenfabrikation; 4) Skelnen

4. Anf. værk, s. 42 f.

5. En skildring P. Munch har givet i flere forbindelser, jvf s. 83.

mellem økonomiske og militære sanktioner med mulighed for at erklære sig neutral under de sidste, idet hovedvægten blev lagt på Forbundets moralske autoritet mere end på dets fysiske, som formodedes at ville bryde sammen i tilfælde af en mere omfattende og betydningsfuld konflikt mellem stormagter; 4) Indførelsen af tvungen voldgift. Sammenfattende udtrykte P. Munch i 1931 som sin opfattelse: »que le Pacte sous sa première forme était seulement un commencement et qu'il importait désormais de développer les grands principes qui étaient à sa base et de leur donner une vie réelle dans les actes de la nouvelle Société.«<sup>6</sup>

Hvis disse udtryk og argumentationen, der fører frem til denne sammenfattende betragtning om Folkeforbundets formål, skal tages som mere og andet end et almindeligt ønske om, at verden måtte blive bedre end den var, må man forstå P. Munch således, at Folkeforbundet med alle sine mangler og ubekvemmeligheder trods alt indebar muligheder for at få virkeliggjort nogle af de synspunkter, som han under den foregående udredning havde fremsat, og som efter hans opfattelse udgjorde fundamentale forudsætninger for, at Folkeforbundet kunne få betydning i bestræbelserne for at undgå den med så katastrofale følger frygtede militære konflikt mellem stormagterne.

Men dette er en negativ målsætning i den forstand, at den kun eller hovedsagelig indebærer bestræbelser for at undgå et frygtet onde. Den indeholder meget lidt konkret om, hvilke muligheder stater, der ikke er stormagter, har for at påvirke stormagterne. Spørger man efter, hvilke midler ikke-stormagterne ifølge P. Munch formodedes at have til at søge at påvirke udviklingen i og uden for Folkeforbundet, må svaret blive, at det i første række ville være deres »moralske autoritet«. Hvordan og hvorledes denne skal søges gjort gældende vil der senere blive lejlighed til at overveje nærmere, men allerede her kan fremhæves to for P. Munch afgørende sider ved stateres »moralske autoritet«. For det første at de ikke havde været indblandet eller deltagere i 1. verdenskrig – altså med andre ord havde været neutrale –, samt at de »par leur histoire et leur politique de paix, offrent des garanties durables d'impartialité.«<sup>7</sup> Det første kan karakteriseres som et objektivt kriterium – neutralitet under krigen 1914–18 kunne vel blive udlagt og opfattet på forskellig måde af de krigsførende stater, men at tilstanden havde bestået kunne næppe fragås. Det andet må anses for langt vanskeligere at opnå almindelig tilslutning til, ikke mindst fra stormagter, der i givet fald

6. Anf. værk, s. 14. Om forhandlingerne i 1919 se iøvrigt E. Shepard Jones: *The Scandinavian States and the League of Nations*, New York 1939, s. 47–62.

7. Anf. værk, s. 14.

skulle være parat til at underkaste sig beslutninger eller synspunkter anlagt af sådanne stater, der erklærede sig selv for upartiske.

På den anden side måtte man erkende, at netop stormagterne selv havde givet deres tilslutning til og ved oprettelsen af Folkeforbundet havde lagt vægt på, at Forbundet i kraft af sin »moralske autoritet« ved sin blotte existens kunne komme til at virke afskrækkende overfor stater, der med andre midler end de ikke-voldelige søgte at ændre på den ordning, der var blevet etableret ved udgangen af 1. verdenskrig.<sup>8</sup> Den »moralske autoritet« var således ikke blot en påstand, som tidligere neutrale stater eller en række mindre stater havde fremsat for derigennem – ved at fremhæve deres egen moralitet fremfor stormagternes – at opveje deres mulige militære og øvrige fysiske svaghed over for stormagterne og søge at påvirke disse. Det var en bredt anerkendt autoritet, hvis indhold og virkninger i konkrete forhold blot stod åben for en meget vid fortolkning. At stormagterne skulle anerkende mindre staters større moralitet og dermed større upartiskhed forekom ikke umiddelbart indlysende, men til gengæld var det næppe heller sandsynligt, at de ville frakende dem enhver form for moralitet og dermed medbestemmelsesret og medindflydelse på beslutninger, der skulle tages med hensyn til hævvelse af den moralske autoritet.

Men hvorledes kunne en stat som Danmark anvende og udnytte sin moralske autoritet? »Certes,« sagde P. Munch, »nous ne prétendons pas à une influence correspondante à celle des Grandes Puissances. Nous reconnaissons que leur situation dans le monde a pour conséquence naturelle une action préponderante dans les décisions de la Société, dont elles constituent une si grande partie. Nous admettons aussi, que tel ou tel État, qui est dans l'intimité de l'une ou de l'autre des Grandes Puissances, exerce une influence particulière.«<sup>9</sup>

Det siges ikke direkte, at Danmark – eller en anden tilsvarende stat – ikke alene vil kunne påvirke stormagterne og muligvis afgørelserne inden for Folkeforbundet. Men – som allerede omtalt under redegørelsen for forhandlingerne i Paris 1919 – fremhævede P. Munch det samarbejde, der ved denne lejlighed som ved andre havde fundet sted mellem tidligere neutrale stater – mere bestemt de tre nordiske, Holland og Schweiz. Disse 5 stater havde ifølge P. Munch særlige muligheder for at samarbejde inden for Folkeforbundet og med de skitserede mål for øje. Men, understregede han

8. Jvf. Inis L. Claude, Jr.: *Swords Into Plowshares*, s. 44: »... the function envisaged for the League was not so much to keep *peace*, but to keep a *specific peace* – to legitimize and stabilize a particular world settlement based upon victory.«

9. Anf. værk, s. 18.

samtidig: »Cela ne veut pas dire que nous ayons eu l'intention de créer un groupe a l'intérieur de la Société, ni un groupe de trois, ni un groupe de cinq.«<sup>10</sup> Han fremhævede udtrykkeligt, hvorledes der selv mellem de skandinaviske stater bestod »des differences considerables quant au temperament, aux traditions, aux conditions géographiques et politiques,« hvilket i endnu højere grad gjaldt mellem de skandinaviske stater, Holland og Schweiz. Ikke desto mindre bestod der »une certaine ressemblance« mellem disse 5 stater. De stod alle uden for »tous les groupements d'intérêts speciaux«, de var optaget af alle stormagternes og alle andre staters kultur, men ønskede ikke at blive underlagt nogen af dem. »Ayant eu le bonheur d'éviter d'être entraînés dans la Grand Guerre, ayant eu le temps d'oublier les passions provoquées par les anciennes guerres, nous n'éprouvons ni haine, ni méfiance envers aucun des grands groupements politiques.« Derfor var disse fem stater særlig velegnede til at »réaliser l'impartialité que est l'idéal de la Société des Nations.«<sup>11</sup> Som følge af disse ligheder og i kraft af deres skildrede uengagerede stilling over for de store politiske grupperinger – men i erkendelse af stormagternes overvejende indflydelse – mente P. Munch, »qu'il y a aussi un rôle important à jouer pour les États – les cinq dont je viens de parler et quelques autres encore – qui sont en dehors de la grande politique d'intérêts.« Og den rolle beskrev han således: ». ils seront plus libres pour servir de médiateurs, pour défendre les principes de la Société et pour faire appel a l'opinion publique du monde.« Det var de ikke, fordi de var bedre end andre, men blot fordi de befandt sig i en sådan situation, at det var lettere for dem end for andre at udføre denne opgave.

I samarbejde med andre ligestillede og ligesindede stater mente P. Munch således, at Danmark kunne udøve den »moraliske autoritet« inden for Folkeforbundet, som efter hans opfattelse var Forbundets vigtigste sanktionsmiddel. Men da han samtidig erkendte forskellene mellem disse nævnte 5 stater – betingede af mange forskellige forhold –, måtte samarbejdet med henblik på udøvelse af den moralske autoritet indskrænke sig til at omfatte det, som de fem stater – og muligvis flere ligestillede – kunne blive enige om at arbejde for. At de befandt sig uden for »la grande politique d'intérêts«, var ikke uden videre ensbetydende med, at de slet ikke havde interesser at varetage – f.ex. ved forsøg på gennemførelsen af deres synspunkter på Forbundets struktur og funktion –, men var først og fremmest betinget af, at ingen af disse stater enkeltvis eller samlet besad sådanne pressionsmidler,

10. Anf. værk, s. 16.

11. Anf. værk, s. 17. At tilskrive Folkeforbundet dette ideal må i sig selv betegnes som en politisk stillingtagen.

at de kunne forventes at ville gøre indtryk på andre stater, specielt ikke på stormagterne, hvorfor varetagelsen af deres konkrete og kontante interesser ikke umiddelbart – men altså kun middelbart – kunne foregå gennem Folkeforbundet.

Interessant var også hans understregning af, at de nævnte fem stater – og end ikke de tre nordiske stater – ikke aspirerede mod at udgøre nogen gruppe eller blok inden for Folkeforbundet. Som senere skal påvises, betragtede Danmark sig selv – og blev åbenbart ved rådsvalgene også af andre stater betragtet som grupperepræsentant.<sup>12</sup> Den gruppe Danmark i disse tilfælde betragtedes som tilhørende omfattede de nævnte stater samt Finland dog med undtagelse af Schweiz.<sup>13</sup> Men ifølge P. Munchs fremstilling i 1931 var dette kun en gruppe ved bestemte lejligheder – ikke en gruppe, der i en lang række spørgsmål kunne forventes at optræde sammen, eller som gennem fælles optræden søgte at gennemføre ganske bestemte synspunkter inden for Folkeforbundet. Betydningen af denne gruppe og dens særlige stilling bliver derfor ikke umiddelbart indlysende – med mindre man tager i betragtning, at P. Munch anså Folkeforbundet og dets pagt for at være det første og et i høj grad ufuldkomment skridt på vejen til en international organisationsform, hvis hovedformål og -indhold netop ville være i overensstemmelse med de synspunkter, som de nævnte 5 stater var enige om, eller i hvert fald havde vist sig at kunne blive enige om i 1919 og Folkeforbundets første tid. Arbejdet på at videreudvikle og -udbygge denne organisationsform i overensstemmelse med disse synspunkter var for P. Munch på længere sigt det vigtigste og mest betydningsfulde inden for Folkeforbundet.

Det var til gengæld også et arbejde, hvor mindre stater – herunder de 5 nævnte – kunne gøre sig rimelige forhåbninger om at kunne medvirke og yde bidrag til under forudsætning af, at de blev anerkendt og accepteret som uinteresserede i bestående interessekonflikter mellem stater, herunder specielt stormagterne. Det var et arbejde, hvor betydningen af at kunne optræde i fællesskab ikke kunne undervurderes – men samtidig et arbejde, hvor man måtte vægre sig mod enhver mistanke for at varetage særlige gruppeinteresser, idet ens upartiske og uengagerede stilling i så fald kunne blive anfægtet. Det var samtidig et tålmodighedsarbejde – herom var P. Munch ikke i tvivl – og et arbejde, om hvis endelige udfald man snarere kunne nære forhåbninger end forestille sig, at det ville blive i fuld overensstemmelse med de målsætninger, man arbejdede under for øjeblikket. Heraf følger, at det var et arbejde, som man kunne vie sine yderste kræfter – sit mulige overskud

12. Jvf. s. 178.

13. Om Munchs opfattelse af Finland henvises til senere omtale, s. 360 f.

– i bevidstheden om at man ikke havde undladt at gøre et forsøg under vilkår og i perioder, hvor chancen for et sådant syntes at være til stede.

På den anden side måtte det være et arbejde, som i forhold til varetagelsen af mere konkrete og nærværende interesser – især i perioder, hvor varetagelsen af disse kunne forekomme usædvanligt vanskelig – måtte træde tilbage; med andre ord et arbejde for hvis skyld man ikke kunne sætte nærværende og påtrængende problemers løsning på spil. At forudsætningen for dette arbejde – såvel som for varetagelsen af andre og mere nærværende danske interesser – helt afgjort var, at der ikke udbrød nogen ny stormagtskonflikt, forekommer selvindlysende. Ønsket om at undgå en sådan var både banalt og formentlig udbredt – også blandt stormagterne – men den stærke understregning af, at en sådan stadig udgjorde en mulighed, hvortil føjes nogle betragtninger over, hvor katastrofal dens følger ville blive, bliver også mere forståeligt inden for rammerne af denne opfattelse af Folkeforbundets formål og struktur. Umiddelbart betragtet kan den forekomme at være en lidt alderstegen mands bekymringer for, at andre statsmænd ikke skal være så kloge som han selv, eller den kan opfattes som en pression over for andre for at få dem til at afholde sig fra mulige aktioner under hensyntagen til en stadig bestående risiko for stormagtskonflikt. Men inden for opfattelsen af Folkeforbundet som en organisationsform under udvikling i retning af – omend endnu fjernt fra – det ideelle, kunne det også opfattes som en påpegning af ansvarsfordeling. Lykkedes dette arbejde ikke – og blev det umuliggjort på grund af stormagternes manglende evne til at finde løsninger på deres indbyrdes konflikter uden ved voldsanvendelse – måtte de og kun de have ansvaret herfor. De små stater – specielt de 5 nævnte – kunne i tide advare og påpege udviklingstendenser i truende retning, men de kunne ikke påtage sig ansvaret for, hvad stormagternes statsmænd endelig besluttede sig til. Det var ikke i det direkte forhold mellem dem, at P. Munch forestillede sig de mindre stater optræde som mæglere – i hvert fald ikke fra det tidspunkt hvor store, omfattende interessermod-sætninger mellem stormagterne var konstateret – men snarere i de situationer, hvor stormagterne stadig søgte at samarbejde om udformningen af nye rammer for den internationale politik inden for Folkeforbundet.

### De tre nedrustningsformer

På baggrund af disse almene og principielle synspunkter af Folkeforbundet og specielt Danmarks stilling inden for og i forhold til dette, gik P. Munch i sit foredrag over til at omtale, hvorledes disse havde påvirket Danmarks stillingtagen til 3 omfattende problemer, som var blevet gjort til genstand for



behandling inden for Folkeforbundet: den militære nedrustning, herunder voldgift og sikkerhed, økonomisk nedrustning og moralsk nedrustning.<sup>14</sup>

### Den militære nedrustning

I sin omtale af disse tre problemer – eller snarere problemkomplekser, idet de hver for sig rummer en lang række enkeltproblemer – koncentrerede P. Munch sig hovedsageligt om den militære nedrustning.

Efter en kort omtale af de resultater, som de neutrale stater efter hans mening opnåede ved Crillon-forhandlingerne 1919 og i de første år under Folkeforbundets virksomhed,<sup>15</sup> tog P. Munch udsigterne for en militære nedrustning op til analyse. Han overvurderede ikke de hidtil opnåede resultater, men understregede, at man nu kun ventede på »une situation politique favorable«. <sup>16</sup> Han stillede sig forstående over for kravene om ligeberettigelse og gensidighed, således som de var blevet formuleret af stormagterne. Men han fremhævede samtidig, at for de stater, der som Danmark ikke havde nogen nærliggende stat, der udgjorde en direkte trussel mod dem, var den eneste fare den tidligere omtalte »guerre entre les Grandes Puissances.«

Det var i denne situation – der af P. Munch altså betragtedes som særegen for Danmark og enkelte tilsvarende stater – at Danmark havde overvejet muligheden af en énsidig nedrustning, idet selve tilstedeværelsen af et militært apparat, herunder dettes individuelle funktionærer – dvs. officererne – ifølge P. Munch vanskeliggjorde den moralske nedrustning.<sup>17</sup>

Men forudsætningen for en mere omfattende nedrustning erkendtes af P. Munch at være en styrkelse så langt som muligt af de garantier, som Folkeforbundet kunne yde de enkelte stater, hvortil hørte en styrkelse af de midler, som Forbundet i givet fald kunne bringe i anvendelse.

I de hidtidige bestræbelser for at opnå resultater svarende til disse synspunkter havde Danmark samarbejdet snævert med de ovennævnte 4 stater, Norge, Sverige, Holland og Schweiz. Imidlertid havde stormagterne i første omgang – ved indretningen af den Rådgivende Kommission i 1920 – overladt forberedelserne til officerer. Det svarede til, om man sammenkaldte en for-

14. Anf. værk, s. 18.

15. Her nævnes de årlige forsamlinger, ændrede regler for rådsvalg og den særlige hensyntagen til hver stats specielle forhold under udøvelsen af sanktioner, også økonomiske (s. 20 f.).

16. Anf. værk, s. 22. En sådan kunne ifølge P. Munch indtræffe enten gennem en »esprit positif d'entente et de bonne volonté entre les Puissances« eller gennem »le danger d'une nouvelle catastrophe«.

17. Anf. værk, s. 23. Officerer var ifølge P. Munch »les foyers naturels de l'esprit militaire.«

samling af skomagere for at bede dem vedtage afskaffelsen af forsålinger. I det hele taget var spørgsmålets tekniske sider for P. Munch underordnede. »... c'est aux hommes d'États qu'il appartient de prendre eux-mêmes la responsabilité de ces mesures, dont la raison est politique et nationale, et non pas technique.«<sup>18</sup>

Blandt de hidtidige bestræbelser i retning af at skabe forudsætninger for nedrustning pegede P. Munch især på Genève-protokollen af 1924, hvis betydning for ham ikke mindst syntes at ligge deri at det i den endelige affattelse lykkedes at få indføjret ordlyden om den særlige hensyntagen til staternes »situation géographique et les conditions spéciales de ses armements« ved iværksættelsen af sanktioner; en ordlyd som P. Munch fremhævede også blev anvendt ved erklæringen i forbindelse med Locarno-traktatens underskrivelse i 1925.<sup>19</sup> Selvom Genève-protokollen ikke opnåede tilstrækkelig tilslutning til at træde i kraft, havde den ifølge P. Munch den betydning, at den afslørede en stigende bevidsthed om, at selv efter Forbundspagten var krig ikke frakendt enhver lovlighed. Samme erkendelse viste sig ved indgåelsen af Briand-Kellogg-pagten i 1928, og året efter var der – ifølge P. Munch – særlig gunstige omstændigheder for at indkalde den længe udsatte nedrustningskonference.

Denne lejlighed søgte man fra dansk side at udnytte ved at henlede opmærksomheden på en inden for Den interparlamentariske Union udarbejdet teknisk plan for nedskæring af rustninger.<sup>20</sup>

Den militære nedrustning indtog således ifølge P. Munchs foredrag i 1931 en central og afgørende stilling inden for Folkeforbundet som værende om ikke det eneste så det mest betydningsfulde enkeltproblem, der var blevet søgt løst inden for Forbundets rammer. Af foredraget får man det indtryk, at samtlige øvrige problemer, der havde været, var eller ville komme til behandling inden for Folkeforbundet måtte underordnes hensynet til dette det mest afgørende problem. Men det gælder for det – som for hans opfattelse af Folkeforbundet som helhed – at det var stormagterne, der sad inde med de største muligheder – og dermed det største ansvar – for at gennemføre,

18. Anf. værk, s. 25. Billedet med skomagere og forsålingen anvendte P. Munch flere gange. Første gang synes at være i foredraget Die Völkerbundpolitik der drei nordischen Staaten, Berlin 1929, s. 17, hvor han hævdede at have det fra professor Walther Schücking. Om hans forbindelse med denne, jvf. Er. 4, s. 141.

19. Anf. værk, s. 26 f. Jvf. P. Munch i Rådet 17.4.1935, s. 185 samt P. Munch: Hvad betyder Locarno-Aftalerne? Kbh. 1926, s. 15 ff.

20. Anf. værk, s. 29. Denne plan havde ifølge P. Munch den fordel, at den var blevet udarbejdet »avec la collaboration des parlementaires représentant un assez grand nombre de pays, parmi lesquels l'Allemagne, la Grand-Bretagne et la France.« Jvf. s. 113.

hvad der overhovedet lod sig gennemføre på dette område. Ved omtalen af dette problem, der af P. Munch i stort omfang søgtes anskuet isoleret, fremhævedes tydeligere og mere udtalt end i omtalen af Folkeforbundet som helhed værdien af samarbejdet mellem de 5 små stater, som alle formodedes at have samme opfattelse af både spørgsmålets betydning og dets mulige løsning. Heraf følger modsat, at den militære nedrustning i sig selv måske ikke var det mest påtrængende problem for disse stater – hverken enkeltvis eller samlet – idet ingen af dem opfattedes som truede af andre stater, og de kun blev anset for truede i den indirekte betydning, at en mulig væbnet konflikt mellem stormagter også ville kunne udvikle sig til at berøre dem. Set fra disse staters side – men altså stadig i P. Munchs udlægning – lå de positive gevinster i det hidtidige forløb af nedrustningsspørgsmålet i de øjeblikkeligt måske overskuelige, men i en given konfliktsituation betydningsfulde indrømmelser, som han mente, der var blevet gjort over for deres opfattelse af fortolkningen af sanktionsbestemmelserne.<sup>21</sup> På vejen til den i henhold til artikel 8 lovede nedrustning var dette for de omtalte stater opnåelige og værdifulde gevinster, som P. Munch under flere omstændigheder og ved flere lejligheder fandt anledning til at fremhæve. Men det gjaldt for nedrustningen som for Folkeforbundet som helhed, at arbejdet for dens virkeliggørelse i overensstemmelse med de synspunkter, som P. Munch anlagde – og som han opfattede som alment gældende for en gruppe af mindre stater – var et langtidsarbejde. I løbet af dette – og uden at miste det endelige mål af syne – måtte man tage de resultater, der var at få og så søge at udnytte dem bedst muligt. Set i denne sammenhæng blev generalakten af 1928 om almindelig og tvungen voldgift – et programpunkt for de neutrale stater i 1919 – en gevinst, som måtte søges anvendt mest muligt.<sup>22</sup> Vel kunne man ikke med en sådan generalakt forestille sig alle bestående eller tænkelige uoverensstemmelser mellem staterne – herunder specielt stormagterne – bilagt eller afgjort inden for rammerne af en sådan aftale. Alligevel måtte man bevidst fremhæve generalakten, fordi den – sammen med andre tilkendegivelser af tilsvarende karakter – rummede nogle af de efter P. Munchs opfattelse vigtige forudsætninger for både etableringen af den ønskede organisationsform for forholdet mellem staterne og på kortere sigt for at søge at undgå den væbnede konflikt mellem stormagterne, som i sig indebar den største og den eneste trussel for stater som Danmark.

21. Jvf. P. Munchs fremhævelse af betydningen af den bredere fortolkning af artikel 11, som han mente at kunne udlede af Edens holdning i Rådet i januar 1935, jvf. s. 181.

22. Anf. værk, s. 31, jvf. s. 174 f.

## Den økonomiske nedrustning

Men den militære nedrustning – herunder garantien og voldgiften – var snævert forbundet med det, der efter P. Munchs opfattelse var det mest påtrængende øjeblikkelige internationale problem: den økonomiske krise.<sup>23</sup> For ham at se afspejlede denne økonomiske krise fundamentalt samme modsætning mellem staterne – især stormagterne – som vanskelig- og måske umuliggjorde den militære nedrustning. Man kunne efter hans opfattelse begynde enten med den militære eller den økonomiske nedrustning.

Når han i den hidtil refererede del af sit foredrag så stærkt fremhævede betydningen af den militære nedrustning, kan dette meget vel forstås på baggrund af, at dette spørgsmål med hensyn til forenklet problemstilling og leffattelighed væsentlig overgik spørgsmålet om økonomisk nedrustning. Men det er i det hele taget tvivlsomt, om der for P. Munch bestod noget skel mellem de to former for nedrustning. Bestod der en forskel, var det formentlig nærmest i henseende til prioritering om, hvilken af dem, der dels var mest påtrængende og dels havde mest udsigt til at finde en løsning, som var i overensstemmelse med P. Munchs opfattelse af, hvad en sådan løsning burde indeholde. I så henseende var der næppe tvivl om, at P. Munch prioriterede den økonomiske nedrustning højest som den nødvendige og mest påkrævede forudsætning for den militære nedrustning – og på længere sigt for den moralske nedrustning. Denne sidste var for ham – i overensstemmelse med hans opfattelse af den moralske autoritet som Folkeforbundets mest virksomme sanktionsmiddel – den eneste, der kunne yde nogen stat – stormagt eller mindre stat – virkelig og effektiv sikkerhed.<sup>24</sup>

P. Munchs høje prioritering af den økonomiske nedrustning fremgik meget tydeligt af den tredje og sidste del af hans foredrag, som netop omhandlede hvilke opgaver, der efter hans mening var mest påtrængende at få løst inden for Folkeforbundet, og hvor han fortrinsvis omtalte økonomiske forhold.

P. Munch gik ud fra, at »L'apaisement social a été l'une des préoccupations principales des auteurs du Pacte«, til støtte for hvilken opfattelse han citerede Versailles-fredens ord om, at freden »ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale.«<sup>25</sup> Dette førte over til en omtale af Det internationale Arbejderbureau, som imidlertid hurtigt blev forladt til fordel for en omtale af »l'anarchie économique de l'Europe«. Alle syntes at erkende det uholdbare og urimelige i dette anarki, der gav sig udslag i høje toldmure. I Folkeforbundet vedtog man den ene resolution efter den anden,

23. Anf. værk, s. 31.

24. Anf. værk, s. 31.

25. Anf. værk, s. 32.

der påpegede udveje af anarkiet. Men når statsmændene kom hjem til deres stater og befandt sig i økonomiske krisesituationer, veg de tilbage for at gennemføre de principper, de netop havde været med til at stemme for. De gav efter for pression fra kriseramte erhverv til at forhøje toldsatser, som kunne give erhvervene indtryk af, at man havde gjort noget for dem. Stater, der blev berørt af disse forhøjelser, foretog modtræk af tilsvarende karakter. Man var tit klar over, at alle disse forholdsregler ikke førte til andet end at skærpe vanskelighederne, »mais, en fait, on cède à la pression des intérêts.«<sup>26</sup>

I modsætning hertil fremstillede Danmark som en erklæret modstander af denne udvikling, idet Danmark »est depuis longtemps un pays libre-échangiste.« Derefter fulgte en lang redegørelse for det danske landbrugs dygtige tilpasning til ændrede afsætningsvilkår med hovedvægten lagt på forædlede kreaturprodukter – uden toldbeskyttelse og med fuld fastholden ved frihandelsprincippet. Selv den danske industri var ifølge P. Munch ikke stærkt beskyttet. Hovedpunktet i denne fremstilling var, at Danmark var afhængig af sin udenrigshandel, der betegnede som den største i Europa i forhold til befolkningstal.

I denne situation var det naturligt, at Danmark ønskede lavere toldsatser i andre stater. Det gjaldt især Danmarks to vigtigste afsætningsmarkeder, Storbritannien og Tyskland. Af disse havde Storbritannien altid været frihandelsvenligt som Danmark – og P. Munch udtrykte i januar 1931 et forsigtigt håb om, at landet ville opretholde denne kurs, som havde grundlagt dets økonomiske storhed. Det samme var desværre ikke tilfældet med Tyskland.

Danmark havde inden for Folkeforbundet støttet alle bestræbelser for at opnå en gradvis nedsættelse af toldskrankerne. Således deltog Danmark aktivt i den store økonomiske konference,<sup>27</sup> og i 1930 rejste Danmark sammen med 7 andre stater spørgsmålet om fortolkningen af mestbegunstigelsesreglen i Forbundets Delegeretforsamling.<sup>28</sup> Sammen med Norge, Sverige, Belgien og Holland havde Danmark tilsluttet sig »une convention commerciale par laquelle les cinq États s'engagent réciproquement à tenir compte de leurs intérêts mutuels et à appuyer ensemble une politique libérale dans le domaine économique.«<sup>29</sup> I denne forbindelse ytrede P. Munch i en note –

26. Anf. værk, s. 34. Jvf. Moltesens helt tilsvarende karakteristik ved forhandlinger om Oslo-konventionen i januar 1931. (Ft. 1930/31, sp. 4090).

27. Jvf. Beretning til Rigsdagen om Den internationale økonomiske Konference i Geneve, Maj 1927. Afgivet af Udenrigsministeren. Kbh. 1927.

28. Jvf. s. 136.

29. Anf. værk, s. 36; jvf. s. 333.

formentlig indsat ved offentliggørelsen – håbet om, at »cette entente entre des États d'une telle importance économique exercera une influence utile sur l'évolution de la politique commerciale internationale.«

Dette var tilsyneladende den trumf, som P. Munch i 1931 mente indebar muligheder for at påvirke andre stater i deres indstilling til spørgsmålet om frihandel og nedsættelse af toldmure. Igen i dette spørgsmål – den økonomiske nedrustning – forekom det P. Munch sandsynligt, at et samarbejde mellem ligesindede og ligestillede stater indebar visse pressionsmuligheder, som måtte formodes at kunne gøre sig gældende inden for Folkeforbundet.

### Den moralske nedrustning

For P. Munch at se bundede alle vanskeligheder såvel med hensyn til militær som økonomisk nedrustning i den udbredte forestilling om, »qu'une nation ou une classe n'acquiert richesse et puissance qu'en opprimant et en exploitant d'autres nations et d'autres classes.«<sup>30</sup> Over for denne opfattelse satte P. Munch den, som han mente lå i Folkeforbundet: overbevisningen om, at samarbejdet alene udgjorde den solide basis for »l'aisance et la sécurité«. Han fortsatte: »Le seul moyen d'arriver à une reconstruction réelle est évidemment de recourir à une collaboration basée sur la bonne volonté des nations et des classes sociales. Le désarmement moral est nécessaire.«<sup>31</sup>

Ifølge dette bliver 'la bonne volonté' nøglen til at bringe såvel grupper inden for staterne som staterne ud over deres 'fejlagtige' opfattelse af, hvad der betinger deres egen fordel. At tilvejebringe denne gode vilje var for P. Munch en opdragelses- eller undervisningsopgave, der som forudsætning havde, at man var sikker på at vide, hvori den gode vilje bestod, hvordan den manifesterede sig både i almindelighed og i konkrete situationer, og at man satte tilstrækkeligt ind på at overbevise andre om, at det var i deres egen interesse at vise denne gode vilje.

Disse foredrag af P. Munch i januar 1931 har til forståelsen af hans opfattelse af Folkeforbundet den fordel, at han i dem fik lejlighed til at give en samlet fremstilling af sin daværende vurdering af Forbundet og dets betydning for forholdet mellem staterne. De kan betegnes som en proklamation

30. Anf. værk, s. 37. Denne opfattelse svarer til den af Thomas C. Schelling skildrede zero-sum game, jvf. s. 53. Ligesom den af P. Munch hævdede svarer til sammes nonzero-sum game, omend med væsentlige modifikationer med hensyn til opfattelsen af, hvad der betinger tilstedeværelsen af en sådan situation.

31. Anf. værk, s. 37 f.

eller programerklæring, hvori indgik de af P. Munch hidtil høstede erfaringer, hans daværende tilstandsbeskrivelse og hans forestillinger om, hvorledes Folkeforbundet burde og kunne videreudvikles.

Tages de som udgangspunkt for en analyse af hans ytringer i andre og mere forpligtende sammenhænge, får man derved lejlighed til at følge, hvorledes de meget omfattende og i mange henseender generelle udtalelser om Folkeforbundets betydning – og specielt om Danmarks og andre små staters stilling inden for dette – blev omsat til konkret stillingtagen i situationer, hvor der var muligheder for at påvirke udviklingen af forholdet mellem staterne gennem Folkeforbundet, hvori og inden for hvilke spørgsmål disse muligheder forelå.

#### *P. Munchs tidligere fremsatte synspunkter på Folkeforbundet*

Genève-foredragene fra 1931 rummede, som han selv også senere hævdede, P. Munchs helhedssyn på Folkeforbundet. Spørgsmålet er da, i hvilket omfang det er muligt at påpege overensstemmelser mellem dette helhedssyn og de synspunkter, som han forud for sin tid som udenrigsminister havde fremsat. Med andre ord: Havde den mere ansvarsfulde rolle konstaterbart præget hans formulerede opfattelse?

Svaret på dette spørgsmål kan søges hentet flere steder. I overensstemmelse med hovedsynspunkterne for denne undersøgelse vil det mest nærliggende være at søge til de situationer, hvor P. Munch som direkte deltager i behandlingen af og beslutninger om Danmarks stilling i Folkeforbundet ytrede sig. Det forekommer naturligt at tage udgangspunktet i hans beretning til Rigsdagen under det fortrolige rigsdagsmøde 3. april 1919.<sup>32</sup>

#### Beretningen om Crillon-forhandlingerne 1919

Beretningen rummer først og fremmest en redegørelse for de forhandlinger, som P. Munch og Niels Neergaard – sammen med den danske gesandt Bernhoft – deltog i den 20. marts 1919 i Paris om Folkeforbundspagten. Forud redegøres for de fællesnordiske overvejelser under krigens sidste år om en eller anden form for international retsorganisation.<sup>33</sup>

32. Beretning of Forhandlingerne vedrørende Folkenes Forbund af Forsvarsminister Munch. Fortroligt Rigsdagsmøde 3. April 1919. Kbh. 1920.

33. Jvf. S. Shepard Jones: The Scandinavian States and the League of Nations, s. 26–47. At placere disse nordiske overvejelser i en bredere sammenhæng ligger uden for denne undersøgelse. Det skulle dog kunne lade sig gøre, jvf. Hans F. Pettersson: Power and International Order. An analytical study of four schools of thought and their approaches to the war, the peace and the post-war system 1914–1919. Lund 1964.

I løbet af den gav P. Munch nogle oplysninger, som ikke er betydningsløse for denne undersøgelses formål. Han fortalte, at da man fra svensk side havde foreslået Holland som deltager i de forudgående drøftelser om den nye organisation, havde man fra dansk side, samtidig med at tiltræde Hollands deltagelse, tilføjet, »at det vilde være særdeles ønskeligt, om ogsaa Schweiz straks deltog i Forhandlingerne.«<sup>34</sup> Da forhandlerne i Paris med meget kort frist samledes til drøftelse forud for mødet med de allieredes repræsentanter, fandt disse drøftelser sted på grundlag af et schweizisk udkast. I den instrux, der var sendt til de danske forhandlere, var det blevet påpeget, at de allieredes udkast i særlig grad tog hensyn til stormagternes interesser, ikke mindst med hensyn til udøvelse af magtbeføjelser og indflydelse på mulige aktioner. »Navnlig er der ikke taget Hensyn til de smaa Staters i det hele mindre fremtrædende Stilling inden for Staternes Samfund, der gør det til en Livsbetingelse for dem at kunne holde sig uden for visse storpolitiske Stridigheder, selvom det i et enkelt Tilfælde maatte være nok saa klart, hvilken af de stridende Parter der har Retten paa sin Side.«<sup>35</sup> Instruxen fortsatte med at fremhæve fordelene – ogsaa for Forbundet – ved en bevarelse af neutralitetsretten for de mindre stater, og det blev pålagt forhandlerne at søge opnået en anerkendelse heraf.

Instruxen afspejlede først og fremmest de betænkeligheder, man fra dansk side under den radikale regering Zahle kunne nære ved det forslag til en international organisation, som var udarbejdet fra de allieredes side. Men det udelukkede ikke, at man samtidig i disse forslag kunne se muligheder for at søge virkeliggjort nogle af de tanker om et internationalt retssamfund, som havde stået i forgrunden i de nordiske drøftelser.

I sin redegørelse oplyste P. Munch, at de danske forhandlere lagde vægt på to ting: 1) at øge den almindelige indflydelse for alle forbundets medlemmer og altså begrænse særindflydelsen for stormagterne, 2) at begrænse de forpligtelser, medlemsstaterne påtog sig.

Under det første punkt anførtes fra dansk side en argumentation, der gik ud på det fordelagtige ved, at grupper af stater – som f.ex. Danmark, Sverige og Norge – kunne være sikret en repræsentant i eksekutivrådet – det senere Forbundsraad. Desuden fremsattes forslag om større beføjelser for Delegeretforsamlingen og om skærpelse af nedrustningsbestemmelserne, bl.a. forbud mod privat våbenfabrikation.

Med hensyn til det andet punkt stillede man forslag om en meget begrænset og kvalificeret forpligtelse til at deltage i tvangsforanstaltninger. Det blev

34. Anf. værk, s. 5 f.

35. Anf. værk, s. 10. Også optrykt i Rd. 1919/20, Till. A, sp. 5445.



foreslået, at der skulle tages hensyn »til de særlige Vanskeligheder, som en Deltagelse i saadanne Foranstaltninger kunde foraarsage Stater, hvis Stilling i det givne Tilfælde som Følge af deres geografiske og militære Forhold vilde være farligere end andre Staters.«<sup>36</sup> Endda selve ordlyden genfinder man gang på gang i P. Munchs ytringer om disse spørgsmål i hans tid som udenrigsminister. Dernæst blev foreslået, at »Stater, der ved deres Historie og deres Fredspolitik frembyder varige Garantier for Upartiskhed, skal have Ret til at erklære sig permanent neutrale.«<sup>37</sup>

P. Munch gik i redegørelsen særlig dybt ind på spørgsmålet om den permanente neutralitet. Her anførtes Schweiz som exemplet – og man støttede fra dansk og anden neutral side Schweiz' anmodning om en særstilling, idet man fra dansk side særskilt anførte Island som en anden stat, der havde ønsket at erklære sig for permanent neutral. Ganske vist kunne de danske forhandlere i Paris ikke sige, om Danmark i givet fald ville benytte sig af retten til at erklære sig for permanent neutral – det måtte afgøres af den danske Rigsdag og regering – men de turde godt sige, at alle i Danmark ville være enige om, at retten til at erklære sig for permanent neutral burde være til stede.

Efter fremsættelsen af de danske forslag var man blevet udspurgt af den britiske delegerede, Robert Cecil, der ledede forhandlingerne. Særligt opholdt han sig ved ønsket om begrænsningen af forpligtelserne – og fik heri støtte af den franske delegerede Bourgeois, der ifølge Munchs udsagn fandt det schweizisk-danske forslag om permanent neutralitet logisk uforeneligt med Folkeforbundets karakter.

»Vi svarede fra vor Side, over for Cecils Spørgsmaal, at det ikke var vor Tanke at afvise Deltagelse i de økonomiske Foranstaltninger, der kunde anvendes som Tvangsmidler.«<sup>38</sup> Cecils spørgsmål havde muliggjort et svar, der opstillede et skel mellem militære og økonomiske foranstaltninger – hvad pagtudkastet iøvrigt gjorde –, og P. Munchs svar var således en indrømmelse af, at der måtte kunne findes en formel, hvorunder deltagelse i økonomiske sanktioner kunne forenes med ønsket om permanent neutralitet. P. Munch fortsatte: »Jeg maa for min Del tilstaa, at naar jeg var med til at give dette Svar paa netop dette Spørgsmaal, var det med alt andet end Tilfredshed. Det er min Opfattelse, at allerede Deltagelse i økonomiske Tvangsmidler i givet Tilfælde ikke blot vil kunne ramme en Stat som Danmark meget haardere end den Stat, mod hvilken Midlerne anvendes, men ogsaa vil

36. Anf. værk, s. 17.

37. Sst.

38. Anf. værk, s. 19.

'kunne ramme en Stat som Danmark i hele dens Stilling, ogsaa medføre militære Følger for Landet.«

P. Munchs betænkeligheder ved deltagelsen i økonomiske sanktioner var stor på dette tidspunkt. Men begrundelsen for, at han trods alt gik med til det anførte svar var – ifølge hans egne ord –, at Robert Cecil på forhånd havde gjort det klart, at på dette punkt ville de afgørende magter – først og fremmest Storbritannien – ikke give sig. Valget var således – om P. Munch fandt det rimeligt, at Cecil havde dækning for sin udtalelse – mellem at foretage en afvigelse fra den principielle holdning eller udelukke sig helt fra at blive optaget i Forbundet. I denne situation valgte P. Munch den første udvej.

Med hensyn til neutralitetsretten erkendte man, at deltagelse i økonomiske tvangsforanstaltninger måtte medføre en begrænsning af neutralitetsbegrebet i forhold til tidligere. Men iøvrigt så man ikke, at neutralitet kunne være uforenelig med Folkeforbundets almindelige grundsætninger, »Vi henpegede i saa Henseende paa, at naar der inden for den enkelte Stat øves Politi- og Retsmyndighed over for dens Borgere, saa er alle Deltagere i Betalingen af Omkostningerne derved, men alle deltager ikke personligt i Udøvelsen af denne Myndighed over for dem, der bryder vedkommende Stats Love. Paa dette Punkt fik vi naturligvis en meget stærk Støtte fra schweizisk Side.«<sup>39</sup> Om tankegangen fik støtte fra anden side, oplyste P. Munch ikke. Hvad man fra engelsk, fransk og amerikansk side mente om at skulle udføre betalt myndighedsudøvelse for en institution, som de små stater krævede væsentlig mere indflydelse på med hensyn til udfærdigelsen af den ret, på grundlag af hvilken myndigheden skulle udøves, er heller ikke oplyst. Tankegangen og argumentationen er typisk for P. Munch, og den afspejler hans parallellisering af forholdet mellem borgere og grupper af borgere inden for en stat og forholdet mellem stater.<sup>40</sup>

Resultatet af forhandlingerne bedømte Munch ved denne lejlighed – som senere – som tilfredsstillende. Man havde antaget forslaget om, at generalsekretæren skulle vælges af Delegeretforsamlingen efter indstilling fra Rådet. Men hensyn til Rådets sammensætning var der stadig uklarhed, men det syntes oplagt, at man ville tilkalde de stater til Rådet, som ville blive berørt af eventuelle foranstaltninger. Således ville en stat ikke kunne blive tvunget til hverken militære eller økonomiske tvangsforanstaltninger mod sin vilje. Man havde godtaget formuleringer, der skulle lette muligheden for at optage Tyskland og Sovjetunionen, selvom denne ikke direkte var omtalt eller be-

39. Sst.

40. Jvf. s. 119 f.

slutning herom taget. Man havde dog afvist forslaget om en særlig forligsinstitution og om obligatorisk voldgift.

Opfattelsen af en forhandlings resultat som tilfredsstillende eller ej vil naturligvis bero på de forventninger, hvormed man har deltaget i dem, og de erfaringer, man i løbet af dem har gjort om, hvad der var muligt at opnå. Tilfredsheden behøver således ikke være ensbetydende med, at man har opnået alt, hvad man ønskede, end ikke, at det man på forhånd anså for afgørende og vigtigt har fundet en løsning, der helt svarer til ens egne forestillinger om den ideelle løsning. Man har opnået, hvad man mente at kunne opnå. Det var vel, hvad P. Munch mente den gang som siden – selvom han af forståelige grunde formulerede det mere positivt og lod betænkkelighederne træde i baggrunden.

Han udtrykte det således i 1919: »Ser vi nu paa Stillingen, som den i Øjeblikket former sig, maa det fra vor Side anerkendes, at der baade ved Henvendelsen til de neutrale Stater om at deltage i en saadan uofficiel Forhandling, og ved det Hensyn, man har taget til adskillige Ønsker fra de neutrale Staters Side, er givet Udtryk for Villighed til og Ønsket om at understrege dette, at man i Virkeligheden har til Hensigt at skabe et alle Stater omfattende Forbund, der vel først og fremmest bygger paa den i Øjeblikket givne Magtstilling, men som tillige tager videre Sigte paa en fremtidig varig Retsordning mellem Staterne.«<sup>41</sup> Han fremhævede som særlig betydningsfuldt, at ingen stat mod sin vilje kunne forpligtes til at deltage i militære tvangsforanstaltninger. Han anførte også det moralske grundlag, som Danmark sammen med andre stater havde skabt sig ved strax fra første færd at fremføre deres opfattelse af, hvordan Forbundets grundregler burde være, » . . . for at kunne føre disse Krav frem senere, naar en anden Aand, længere paa Afstand af Krigens Tankegang, raader inden for Folkenes Samfund . . . « Eller sagt med andre ord: Danmarks deltagelse i Folkeforbundet gav det mulighed for at komme tilbage med samme ønsker og krav ved senere gunstig lejlighed.

Uden at være uenig med P. Munch i selve fremstillingen fremlagde Niels Neergaard derefter et mere forbeholdent syn på Folkeforbundets muligheder. »Jeg skal dertil føje, at det for mig har været et Hovedindtryk, i hvor høj Grad Stormagtsvælden gør sig gældende nu og vil gøre sig gældende i den Fremtid, vi kan overskue.«<sup>42</sup> Han udtalte frygt for, at småstaterne ville kunne majoriseres. Dette kunne ske så meget desto lettere, som der foruden stormagterne fandtes en gruppe af mellemstater, som selv ønskede at blive

41. Anf. værk, s. 24.

42. Sst.

stormagter og derfor støttede de nuværende stormagters krav. Det gjaldt Grækenland, Spanien (der »lod os vide, at det næsten ved en Fejltagelse var tilstede mellem os mindre Guder«), Rumænien, Storserbien og Polen. »Alle disse Stater vil føle sig, ikke solidariske med os, ikke som det første Geled i de mindre Staters Række, men som en Gruppe Stater for sig, der aspirerer mod at blive optagne i de høje Guders, i Stormagternes Kreds.«

Også Neergaard mente, at man burde slutte sig til, når indbydelsen forelå. Han mente imidlertid, at man så måtte gøre det uden modvilje og i fuld accept af de grundsætninger, som stormagterne havde nedlagt for Forbundet. Også han kunne som P. Munch nære de betænkeligheder ved deltagelsen i økonomiske sanktioner. »Men det er et i den Grad væsentligt og bærende Led i den hele Bygning, at det at vise Modvillie mod det vilde være at vise Modvillie mod den hele nye europæiske Statsordning, der skal træde i Kraft.«

Neergaard var enig med P. Munch i, at de små neutrale stater skulle opretholde kravet om retten til at erklære sig for neutrale. ». . . Jeg synes, at de mindre Stater bør gøre alt, hvad de formaar, for at skabe den størst mulige Bevægelsesfrihed for sig. De bliver indsnævrede nok, majoriserede nok og trykkede nok af de store.«<sup>43</sup> Han gik ind for ændringsforslaget, som han var med til at stille i Paris, men det undrede ham ikke, at det ikke blev imødekommet. ». . . Jeg har personlig den Tro, at en saadan Tilladelse vil ikke blive givet, thi den permanente Neutralitet passer efter min Overbevisning ikke ind i hele det Statssystem, som her er Tale om.«

P. Munch svarede Neergaard, at selvom den ønskede ret ikke blev fastslået i pagten, fulgte ikke med sikkerhed, ». . . at der ikke alligevel bliver en praktisk Mulighed for at opnaa den.« Han anførte Schweiz' eksempel og anså det for sandsynligt, at det ville få anerkendt denne ret for sit vedkommende. Han erkendte, at tanken om den permanente neutralitet stred mod en klar og i vis forstand konsekvent gennemført ordning, som især Frankrig havde stået for under forhandlingerne. ». . . Men jeg er ikke sikker paa, at det strider mod den angelsaksiske Tilbøjelighed til at indrette sig efter de givne Forhold, selvom der ud fra nogle Synspunkter kan siges at være en vis Modsigelse tilstede deri. Jeg for mit Vedkommende ser for øvrigt ikke Modsigelsen.«<sup>44</sup>

Neergaard svarede, at man jo var enige om, at der ikke var stor sandsynlighed for, at man opnåede retten til at erklære sig neutral. Men selvom man opnåede den, var han ikke sikker på, at man skulle benytte sig af den. Det

43. Anf. værk, s. 26.

44. Anf. værk, s. 27.

»... vilde have til Følge, at vi fik en ringere Stilling paa adskillige andre Omraader ...«

Dette mente P. Munch ikke. Han sagde bl.a.: »Jeg tror, der vilde være mange Tilfælde, hvor en saadan permanent neutral stillet Stat kunde øve fuld saa megen Indflydelse som andre lige saa smaa Stater, der stod som Deltagere med Beredvillighed til i givet Tilfælde at gaa ud i de Kampe, som maatte finde Sted indenfor Forbundet. Jeg er ikke saa overbevist om, at man ikke vil kunne opnaa Mulighed for i alt Fald i meget vigtige Tilfælde at undgaa Deltagelse i Anvendelse af økonomiske Tvangsmidler.« Og han gentog som sin mening, at man ved fremtidige forhandlinger skulle søge at opnå retten til at erklære sig neutral. Opnåede man den ikke, måtte man håbe, at Forbundet ville udvikle sig på en måde, så det for fremtiden ville være uden betydning, hvilke regler der gjaldt i tilfælde af krig.

Denne meningsudvexling mellem P. Munch og Niels Neergaard er central, fordi den på et meget tidligt tidspunkt af Folkeforbundets existens, ja endnu før dets formelle oprettelse, afspejlede den opfattelse P. Munch allerede på det tidspunkt havde af foreneligheden mellem neutralitet og medlemskab af Folkeforbundet. Uenigheden mellem de to var begrænset. Den lå fortrinsvis i, om man skulle gøre en dyd af nødvendigheden og bøje sig for det uundgæelige, eller om man – i klar erkendelse af vanskelighederne og begrænset udsigt til succes – skulle anstrenge sig for at ændre det tilsyneladende givne. For Neergaard var Folkeforbundet, således som han på daværende tidspunkt kendte det, ikke forsøget på at virkeliggøre nogen idealtilstand; det var stormagtsvælde, det var mellemstore og små staters ambitioner, det var langt fra den lighed mellem staterne, som også for ham var idealet. Men det var en nødvendighed for Danmark at være med, og når man ville være med, måtte man acceptere det i den form, som stormagterne nu havde kunnet blive enige om.

P. Munch var vel ikke meget uenig med Neergaard i hans hovedbetragtninger. Men han gik ikke meget ind på de for ham mindre opløftende sider af sagen. For ham var Folkeforbundet en mulighed, en chance, et forsøg på at virkeliggøre noget – på længere sigt forhåbentlig alt – af det, han forestillede sig burde være gældende for forholdet mellem staterne. Han indså til fulde vanskelighederne og ulemperne ved Folkeforbundet for en stat som Danmark. Men de fik ham ikke til at opgive troen på, at ved anstrengelser og afventning af det gunstige øjeblik kunne også danske og andre små staters synspunkter få mulighed for at gøre sig stærkere gældende inden for Forbundet. Han mente, at man ved at lægge sine synspunkter frem så klart og så tidligt som muligt vandt en moralsk ret til både at fastholde dem og senere forsøge at få dem igennem. Fordi man én gang havde fået at vide,

at man ikke kunne erklære sig permanent neutral, opgav han ikke, at man måske kunne opnå det på et senere tidspunkt.

Dertil kom en uenighed om værdien af en sådan neutralitetserklæring for Danmarks vedkommende. Men helt afgørende er det møde mellem den, der accepterer verden, som den er, og ikke nærer forestillinger om at lave den om, og så den, der ikke nærer illusioner om verden, men som tror på, at den kan laves om. Hvem der er mest realistisk i et sådant tilfælde er vanskeligt at afgøre. Begges beskrivelse af tilstanden og situationen ved de neutrales kontakt med de allierede var realistisk. De drog blot forskellige konklusioner af denne situation.

Modsætningen mellem, hvad man kan benævne det Munch'ske synspunkt på mulighederne og vilkårene inden for Folkeforbundet og det Neergaard'ske, som den kom til udtryk i den netop refererede debat, kan siges at fortsætte hele resten af Folkeforbundsperioden.<sup>45</sup>

#### Danmarks indtræden i Folkeforbundet

Under forhandlingerne om Danmarks indtræden i Folkeforbundet i februar 1920, fik P. Munch som forsvarsminister ikke lejlighed til at udtale sig i Rigsdagen,<sup>46</sup> idet spørgsmålet blev behandlet af udenrigsminister Erik Scavenius, mens Niels Petersen var ordfører for Det radikale Venstre. Det er dristigt at antage, at Erik Scavenius og Niels Petersen i alle henseender har været i overensstemmelse med P. Munch i hans synspunkter på Folkeforbundet og Danmarks medlemskab heraf, lige som der rent formuleringsmæssigt kan ske væsentlige afvigelser fra person til person. Ikke desto mindre forekommer det berettiget at anføre Erik Scavenius' svar under 1. behandlingen, hvor man fra konservativ og venstre side havde fremført alle de betæneligheder, som fra dansk side måtte næres ved den nye internationale organisation. Erik Scavenius sagde bl.a.: »... selv naar man ser paa disse Betæneligheder, bliver dog det, der taler for at træde ind i Forbundet, det overvejende. Her maa det erindres, hvilket ogsaa er fremhævet, at det er et Forsøg, der gøres, det første alvorlige Forsøg, kan man sige, paa at afløse det internationale Anarki med en virkelig Retsordning. Her bør de mindre Stater ikke holde sig borte, de bør ikke yde Modstand, men bør tværtimod betragte det som deres Opgave at arbejde med paa, at dette Forsøg kan lykkes.«<sup>47</sup> Og ved afslutningen af 2. behandling, der fandt sted 27. februar

45. Jvf. s. 192.

46. Han var dog medlem af den af Rigsdagen nedsatte Komité, der i januar 1920 afgav betænkning om Danmarks tiltræden, jvf. Rd. 1919/20, Till. A, sp. 5393-5430.

47. Ft. 1919/20, sp. 3864, 19.2.1920.

i Folketinget, udtalte Erik Scavenius: »... det vil være en naturlig Ting for de mindre Stater indenfor Forbundet at arbejde for, at dette faar en almindelig Karakter derved, at der aabnes og gives Adgang for samtlige civiliserede Stater til at tiltræde Forbundet; det ligger ganske naurligt deri, at de mindre Stater først kan føle sig fuldkommen trygge indenfor Forbundet, naar det har en almindelig Karakter, men det vil endvidere, skulde jeg tro, være en naturlig Ting for alle Medlemmer af Forbundet at se hen dertil, idet Forbundet i Virkeligheden først kan gennemføre sin Idé, naar det har denne almindelige Karakter.«<sup>48</sup>

Iøvrigt gav spørgsmålet om Danmarks indtræden i Folkeforbundet anledning til meget lidt debat, idet alle partier – omend med forskellig grad af begejstring – gik ind for, at Danmark ikke kunne stå udenfor.<sup>49</sup> Men i Erik Scavenius udtalelser var samlet to hovedsynspunkter, som gang på gang blev fremhævet fra dansk side – ikke mindst af P. Munch. Det ene var Folkeforbundet som et forsøg, et experiment for at se, hvor langt man kunne komme i retning af at skabe en international retstilstand, som ville have virkning over for alle stater. Det andet var, at forudsætningen herfor var en fuldstændig – eller så fuldstændig som muligt og nødvendigt – gennemførelse af universalitetsprincippet, der opstilledes som den helt uomgængelige forudsætning for, at ovennævnte formål eller forsøg skulle have udsigt til at lykkes.

Det samme tema dukkede i forskellige variationer op fra P. Munchs side i løbet af 1920'erne.

### Les origines et l'œuvre de la Société des Nations

I 1923–24 udsendtes i Danmark og med støtte fra Rask-Ørstedfondet<sup>50</sup> et stort værk om Folkeforbundet.<sup>51</sup> Det var redigeret af P. Munch, og det var lykkedes ham at formå en lang række bidragsydere fra mange forskellige stater til at skrive om de mange emner, som blev taget op i forbindelse med forhandlinger i Folkeforbundet. Selv skrev P. Munch to artikler til værket.

48. Sst., sp. 4098 f.

49. Jvf. S. Shepard Jones: *The Scandinavian States and the League of Nations*, s. 65. Her fremhæves interessen for at bevare neutralitetsmuligheden også, s. 68. Når forf., s. 70, under henvisning til en unavngiven dansker mener, at der i Danmark ikke var forståelse for »the real objects of the structure of the League as set up in 1919–1920«, beror dette på en formodning om, at der på noget tidspunkt har bestået én og kun én opfattelse af Forbundets formål og struktur.

50. Om P. Munchs interesse for og medvirken i dette se Er. 3, s. 279 f.

51. *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, Kbh. 1923–24. Tomes I–II.

Den ene – i første bind – omhandlede de neutrale stater og Folkeforbundspagten.

I denne redegjorde han – meget overensstemmende med hans ovennævnte beretning til Rigsdagen – for forhandlingerne i Paris på hotel Crillon i marts 1919. Der er kun grund til at nævne, at P. Munch på dette tidspunkt fremhævede, hvad der havde været det afgørende skillepunkt mellem de allierede og de neutrale. »Le désir commun des Etats neutres était de donner un caractère plus juridique à la nouvelle organisation internationale. Si on avait pu obtenir un tel changement, on aurait volontiers accepté une plus grande restriction de la souveraineté des Etats membres. Mais les grandes Puissances étaient d'avis qu'il était nécessaire de maintenir le caractère politique de la Société. Dans cette situation les Etats neutres pensèrent qu'il fallait accentuer la souveraineté des Etats membres et préciser autant que possible les limites des droits de la Société; sinon ils craignaient que le résultat ne fût une prédominance des grandes Puissances, dangereuse pour les intérêts des Etats secondaires.«<sup>52</sup>

Her møder man P. Munchs bestræbelser for at placere ansvaret. Stormagterne kunne have fået en anden organisation, hvis de selv havde villet. Interessant er iøvrigt det efter P. Munchs opfattelse afgørende skel mellem en juridisk og politisk international organisation. Han havde kort forud beklaget, at idéen om tvungen voldgift, som indtog så fremtrædende en plads i de nordiske staters forestillinger om ordningen af forholdene efter krigen, ikke var blevet accepteret af de allierede. Med den overvejende politiske karakter tænkte han åbenbart på sanktionssystemet, og måden hvorpå beslutninger om sanktioner blev truffet.

Men i 1922, året før værket blev offentliggjort, mente P. Munch at kunne skrive: »L'évolution qui a eu lieu après que la Société a commencé sa vie régulière l'a orienté décidément vers le caractère désiré par les Etats neutres.«<sup>53</sup> Han fremhævede de årlige Delegeretforsamlinger, debatternes offentlighed og i det hele taget Delegeretforsamlingens stigende indflydelse og betydning som tegn herpå. Han anførte også oprettelsen af Den permanente internationale Domstol og direktiverne af 1921 vedrørende artikel 16.<sup>54</sup>

Samme tone møder man i P. Munchs anden artikel – anbragt i værkets

52. Anf. værk, I, s. 184 f.

53. Anf. værk, s. 185.

54. Jvf. Margaret E. Burton: *The Assembly of the League of Nations*, s. 88–93, hvor der anføres mange udtalelser af samme karakter om Delegeretforsamlingens succes og de små staters andel heri.



andet bind –, der netop omhandler Delegeretforsamlingen og de erfaringer, der var høstet indtil da – således som P. Munch opfattede dem.

P. Munch fastslog strax i indledningen, at Folkeforbundspagten var »un compromis entre les principes généraux de l'avenir, proclamés au temps de la guerre, et les tristes réalités du présent, créés par cette guerre.«<sup>55</sup>

Ved afslutningen af den meget lange artikel, der gav en detaljeret gennemgang af mange af de sager, der havde været behandlet i Delegeretforsamlingen indtil da, understregede P. Munch betydningen af, at nedrustnings-spørgsmålet blev bragt videre. Men han fremhævede samtidigt, at arbejdet hermed nødvendigvis måtte kræve lang forberedelse. Folkeforbundet var en ny organisation, »née a une époque où les malheurs de la guerre ont suscité dans quelques-uns des grands Etats européens des luttes de classes, des bouleversements de l'organisation traditionnelle qui ont donné a ces Etats un caractère tout nouveau, mais qui les a mis aussi, provisoirement, dans un état d'instabilité qui rend la collaboration avec eux extrêmement difficile.«<sup>56</sup> Når arbejdet i Folkeforbundet gik langsomt, hang det sammen hermed. »La Société des Nations est nécessairement une image des nations qui la composent.« Indtil videre, mente P. Munch, måtte Forbundet koncentrere sig om arbejdet med at organisere og forberede behandlingen af de vigtigere spørgsmål.

Forudsætningen for, at det skulle lykkes, var skabelsen af en ny ånd. Denne mente P. Munch var under udvikling i Genève. »... l'Assemblée a déjà été d'une très grande importance pour la création de cet esprit nouveau. Chaque année, au mois de septembre, l'Assemblée réunit des diplomates et des parlementaires, des hommes d'État de races différentes, appartenant à des partis politiques différents. ... Ce milieu constitue aujourd'hui une base toute nouvelle de l'opinion publique internationale, de la nouvelle morale internationale, la seule force susceptible de vaincre le vieil esprit de combat.«<sup>57</sup>

Forskellen i de to afhandlinger ligger fortrinsvis deri, at mens skildringen af de neutrale staters forhandlinger med de allierede og senere indtræden i Folkeforbundet er præget af en mere skarpt formuleret og ansvarsplaceringe kritik af stormagterne, forekommer det, som om Delegeretforsamlingen – ifølge P. Munchs fremstilling – lige som er ved at opveje de 'tåbeligheder', som stormagterne begik i 1919–20. Fremstillingen skal nok forstås ud fra sin hensigt. Formålet med værket som helhed var – foruden at bidrage »au développement de la science danoise« – at vise, at i arbejdet med værket havde repræsentanter fra de allierede stater og deres forbundsfæller,

55. Anf. værk, Tome II, s. 359.

56. Anf. værk, s. 414.

57. Anf. værk, s. 415.

fra de slagne stater og fra de neutrale stater arbejdet sammen, »tous inspirés du même désir de contribuer à la création d'une organisation internationale basée sur les principes de la paix et de la justice.«<sup>58</sup> Hvad der tilstræbtes var således, hvad man kunne kalde en positivt sympatisk skildring af Folkeforbundet, der mere lagde vægt på at fremhæve de udviklingslinier og -tendenser, som syntes at pege mod virkeliggørelsen af det freds- og retsapparat, som P. Munch og hans meningsfæller ønskede, end at fremhæve eller understrege de vanskeligheder, der også efter deres mening stadig stod i vejen herfor.

### Hvad betyder Locarno-Aftalerne?

Det var P. Munchs stræben efter – trods alle vanskeligheder og forhindringer – at udlægge selve etableringen og den hidtidige udvikling inden for Folkeforbundet på den ud fra hans opfattelse mest positive måde, der slog igennem. Meget omfattende kan man sige, at han 1920'erne igennem troede på Folkeforbundets idé, således som han opfattede den, og med begærlighed greb enhver udvikling eller begivenhed, der kunne bekræfte ham heri.

Typisk i så henseende er en lille pjece, som P. Munch i 1926 lod udgive af Dansk Freds- og Folkeforbundsforening. Den bærer titlen »Hvad betyder Locarno-Aftalerne.«<sup>59</sup> Den indeholder foruden en skildring af selve Locarno-aftalerne, deres forhistorie, indgåelse og ordlyd en bedømmelse af deres betydning. De sammenlignes her med Genève-protokollen af 1924 – som de ikke anses for at være helt på højde med, fordi denne »spærrede Vejen til lovlig Krig mellem Forbundets Medlemmer ved Forpligtelsen til at gaa til Voldgiftsavgørelse ogsaa i Tvistigheder, hvor Forbundsraadet ikke kunde enes om en Afgørelse.«<sup>60</sup> Men alligevel betegnede Locarno-aftalerne, ifølge P. Munch i 1926, et stort skridt fremad. For det første var man med dem nået til et resultat »med Hensyn til det allervanskeligste Forhold i Europas Storpolitik: Forholdet mellem Frankrig og Tyskland.« Dermed var vejen banet for Tysklands optagelse i Folkeforbundet. Og dermed var vejen banet både for nedrustningskonferencen, der planlagdes i 1924, og den økonomiske konference, der besluttedes i 1925. For Sovjetunionens og USA's vedkommende kunne man håbe, at disse aftaler ville bane vejen for deres aktive deltagelse i både det militære nedrustningsarbejde og den økonomiske konference. »Alt i alt betyder Locarno-aftalerne en afgørende Bedring i Europas storpolitiske Forhold og en meget betydelig Styrkelse af Folkefor-

58. Anf. værk, Tome I, Forordet.

59. Kbh. 1926.

60. Anf. værk, s. 18.

bundets Stilling. Hvor store Følger de vil faa, vil afhænge af, i hvilket Omfang det indenfor de enkelte Stater vil lykkes at faa Bugt med de sociale, økonomiske og finansielle Vanskeligheder, der for Tiden gør sig saa stærkt gældende. Men Arbejdet overfor disse er dog højlig lettet ved Bedringen af de mellemfolkelige Forhold.«<sup>61</sup>

Linien kan følges videre frem og helt op til 1928, hvor P. Munch i en debat med daværende udenrigsminister Moltesen gav en karakteristik af Folkeforbundets lunkne og sande venner.

### Folkeforbundets sande venner

Debatten fandt sted i Folketinget under finanslovsforhandlingerne i efteråret 1928. P. Munch beskæftigede sig i sit indlæg med den efter hans opfattelse passive holdning, som Danmark havde indtaget under Delegeretforsamlingens drøftelser af midler til fremme af nedrustningsforhandlingerne samme efterår. Han opsummerede sin kritik af regeringen og specielt udenrigsminister Moltesen i følgende vendinger: »I denne Situation er der to Grupper af Folkeforbundets Venner, der, saa vidt jeg kan se, behandler Sagerne paa forskellig Maade. Den ene Gruppe af Vennerne er dem, der siger: Ja, vi vil fremad, vi vil styrke dette Forbund, men lad os gøre det ganske langsomt, forsigtigt, Skridt for Skridt, passe paa ikke paa noget Punkt at komme for stærkt i Bevægelse. Om Medlemmerne af denne Gruppe tror jeg man tillige kan tilføje, at de under deres Forhandlinger og Deltagelse i Folkeforbundets Arbejde næsten altid lader de nationale, særprægede Interesser træde meget stærkt i Forgrunden i deres Bevidsthed, og at nogle af dem ikke er helt uimodtagelige for den Tanke, at Folkeforbundets største Værdi er den at skulle benyttes til fremme af deres egne Staters særprægede Interesser.«<sup>62</sup>

Således karakteriserede P. Munch dem, der havde en anden opfattelse end hans egen af, hvorledes man burde være indstillet til arbejdet i Folkeforbundet. De var ikke – som de grupper han lige forud havde omtalt – Folkeforbundets fjender. Men deres venskab til Folkeforbundet drev dem vanskeligt videre end til det, som de samtidig kunne opfatte som værende i deres egne staters interesse. I modsætning hertil opstillede P. Munch en anden gruppe af Folkeforbundets venner.

»Ved Siden af denne Gruppe af Folkeforbundets Venner, staar en anden Gruppe, der efter min Mening handler og tænker mere i den Aand, i hvil-

61. Anf. værk, s. 19.

62. Ft. 1928/29, sp. 1419 f. 15. 11. 1928.

ken Wilson i sin Tid planlagde dette Forbund, en Gruppe, som ønsker en stærkere Bevægelse fremad, som ønsker at lade de særprægede nationale Interesser træde i Baggrunden for de fælles Interesser.« Det var den gruppe, P. Munch opfattede sig selv som tilhørende. Hvem den omfattede, uddybede han i det følgende. »Denne Gruppe omfatter rundt om i de forskellige Lande, bortset fra Kommunisterne, i det store og hele de Partier, der staar til Venstre for Midterlinien, og den omfatter endvidere i adskillige Lande en stor Del af andre Retninger indenfor Folkene; dette gælder i første Række de angelsaksiske Stater, de skandinaviske Stater og et Par andre mindre Stater.«<sup>63</sup>

Det var denne gruppe – eller rettere disse grupper af Folkeforbundets venner, som P. Munch mente, at Danmark burde tilslutte sig og handle sammen med. Hans skel mellem grupperne gik både inden for staterne og imellem staterne. Inden for staterne mellem begreberne højre og venstre; og under det daværende flertal i Rigsdagen, var P. Munch parat til at erkende, at flertallet af det danske folk havde stemt til højre for midterlinien, hvorfor det var konsekvent, at den daværende regering fulgte den første gruppes linie – uanset om P. Munch selv syntes, den var forkert. Modsætningsvis måtte det naturligvis indebære, at i det øjeblik det danske folks flertal havde afgivet stemmer til venstre for midterlinien og dermed givet udtryk for ønsket om en regering, der repræsenterede politiske partier her, måtte det være berettiget for denne regering at gå over til den anden gruppe af stater. Internationalt politisk gik skellet mellem alle andre stater i Folkeforbundet på den ene side og på den anden – den Munch'ske – de angelsaksiske – der måtte være Storbritannien og dets dominions – de skandinaviske stater –

63. Sst., sp. 1420. I sine senere erindringer – hvor formålet var et andet – fremhævede P. Munch, at de 'personligheder', der mødtes i Genève »i høj Grad var bestemte af Forhold og Sindelag i eget Land; hver af dem tænkte først og sidst paa Midlerne til at sikre sit eget Land mod Ulykker, tit paa at øge dets Magt.« (Er. 4, s. 246). Jvf. ordvexlingen mellem P. Munch og Moltesen ved behandlingen af konventionen om kontrol med våbenhandel og -produktion i december 1929. Her påpegede Moltesen de økonomiske interesser, som Danmark havde at varetage, og fastslog: »Jeg mener, at man tjener det internationale allerbedst ved, at man samtidig hævder de nationale Interesser.« P. Munch svarede: »Men hver Gang det drejer sig om at handle til Gennemførelsen af klare, bestemte Forskrifter i Folkeforbundspagtens Ord, saa siger man: Mon der nu ikke kunne komme 50 danske Kr. i Klemme paa en eller anden Maade, lad os dog være forfærdelig forsigtige overfor den Mulighed at kunne komme til at løbe den allermindste Risiko i denne Henseende! Jeg vilde sætte mere Pris paa, om ærede Medlemmer ved saadanne Lejligheder ikke saa meget lod sig bevæge af de Stemninger, der fører tilbage, men virkelig gik ind i den Bevægelse, knyttet til Folkeforbundet, der fører fremad.« (Ft. 1929/30, sp. 3246 og 3262 f., 6.12.1929).

han havde netop fremhævet Norges og Sveriges optræden i modsætning til Danmarks – og et par andre, ikke nærmere angivne stater.<sup>64</sup>

Moltesen gik i sit svar til P. Munch ikke ind på disse mere generelle betragtninger over arbejdet i Folkeforbundet, men holdt sig til det konkrete foreliggende problem, nemlig delegationens sammensætning, og udformningen af de danske indlæg i de forskellige organer.<sup>65</sup>

Tages P. Munchs opdeling af Folkeforbundets venner på sit pålydende – og det måtte han i hvert fald risikere, da han knap et halvt år senere overtog udenrigsministerposten og medansvar for regeringens politik i det hele taget – bliver det opgaven at følge, hvorledes han som en af de i hans øjne sande venner formulerede sin opfattelse af Folkeforbundet og Danmarks stilling hertil.

### Neutralitet eller solidaritet?

Det samme var åbenbart også formålet med det forslag til folketingsbeslutning, som den konservative Christmas Møller anmeldte godt et år efter regeringsskiftet den 20. marts 1930.<sup>66</sup>

Forslaget gik ud på, at Folketinget skulle opfordre regeringen til at nedlægge et udvalg på 16 medlemmer, »som skal afgive betænkning til Rigs-

64. For så vidt var det inkonsekvent at placere de skandinaviske stater, herunder Danmark, i denne Munch'ske gruppe, som han jo netop havde kritiseret Danmarks stilling i den anden gruppe under den siddende regering. Udsagnet bliver kun konsekvent, hvis det opfattes som udtryk for, at regeringen i disse spørgsmål havde optrådt imod det danske folks virkelige synspunkter, altså ikke havde været repræsentativ, hvilket i den indenrigspolitiske situation og debat formentlig var P. Munchs synspunkt.

65. Ft. 1928/29, sp. 1599 ff.

66. Ft. 1929/30, sp. 5973, jvf. Rd. s.å. Till. A, sp. 6213. Da dette er det første tilfælde i undersøgelsen, hvor P. Munchs udtalelser under en debat i hans rolle som udenrigsminister underkastes analyse, skal der her, under henvisning til bemærkningerne s. 33, redegøres for de metodiske problemer i dette tilfælde. Forskellen på Christmas Møller og mig består i denne forbindelse udelukkende deri, at Christmas Møller havde et fra P. Munchs afvigende syn på Folkeforbundet og de ønskelige konsekvenser af Danmarks medlemskab, som han professionelt søgte at fremme bl.a. gennem en debat i Folketinget, mens jeg ikke *bør* møde med en forudfattet mening om, hvad Folkeforbundet var og burde være for Danmark, ligesom jeg under alle omstændigheder er afskåret fra at optage en debat med P. Munch og professionelt ikke kan antages at være afhængig af eller interesseret i, om den ene eller den anden opfattelse accepteres. Det er ikke min profession at føre Danmarks udenrigspolitik – hverken den fortidige, den nuværende eller den fremtidige. Men det udelukker ikke, at jeg til mit formål: at erkende, hvad P. Munch mente, kan benytte samme fremgangsmåde som Christmas Møller, og i dette tilfælde direkte ham.

dagen angaaende Danmarks internationale Stilling og Rigets Forpligtelser som Medlem af Folkenes Forbund og Underskriver af Kellogg-Pagten.« Til udvalget skulle knyttes 3 såkaldte sagkyndige medlemmer, der skulle vælges blandt gesandterne. Rigsdagen skulle selv vælge 8 medlemmer. Desuden skulle den kommanderende general, viceadmiralen og to af universitetet udpegede folkeretsexperter være medlemmer af udvalget.

Omstændighederne ved fremsættelsen af dette forslag behøver næppe omstændelig omtale. Blandt de spørgsmål, som den socialdemokratisk-radikale regering havde haft på sit program ved sin dannelse, indtog forslaget om at omdanne hær og flåde til vagtkorps og statsmarine en fremtrædende placering. Det gav anledning til en ny og omfattende debat om forsvarsspørgsmålet både uden for og i Rigsdagen. I behandlingen af dette spørgsmål indtoges – ikke mindst fra oppositionens side – hele Danmarks internationale placering, som senere skal belyses under gennemgangen af P. Munchs opfattelse af Danmarks sikkerhedspolitiske interesser.<sup>67</sup> I denne sammenhæng var Christmas Møllers forslag til rigsdagsbeslutning velegnet til at søge at skabe klarhed over henholdsvis regeringens og oppositionens synspunkter.

Forslaget kom til behandling i Folketinget 3. april 1930, og det blev begrundet af forslagsstilleren i en udførlig redegørelse. Med henvisning til mange citater mente Christmas Møller at kunne fastslå, at der hidtil – og så langt tilbage, som der overhovedet var grund til at gå i denne sammenhæng – mellem alle politiske partier havde været enighed om at fastholde »Neutralitetspolitikken som Danmarks Udenrigspolitik.«<sup>68</sup> Men det, der for Christmas Møller nu var det store problem – og som han ønskede behandlet i det foreslåede udvalg – var dette »om Danmarks Stilling i Dag virkelig ikke er en helt anden, end den var i 1914, om med andre Ord det tilvante Begreb »Neutralitetspolitik« stadig gælder.« Han påpegede de forskydninger, der efter hans opfattelse var sket efter både Folkeforbundspagten og Kellogg-pagtens ikrafttræden.

Hvilke forpligtelser – af juridisk som folkeretlig karakter(!) – Danmark måtte have påtaget sig ved at tiltræde disse to pagter, ønskede Christmas Møller nu en objektiv undersøgelse af. At det tiltrængtes, mente han ikke kunne bestrides fra nogen side. For ham at se forlod man mere og mere neutralitetspolitikken og erstattede den med en ny tilstand, »hvor selve Neutralitetsbegrebet er i Færd med at forsvinde og erstattes af den saakaldte Solidaritetspolitik, hvor det enkelte Land ikke mere kan holde sig neutralt, simpelt hen fordi det maa være parat til i Overensstemmelse med sine sær-

67. Jvf. s. 456.

68. Ft. 1929/30, sp. 6615.

lige Forhold at paatage sig visse, ogsaa militære, Forpligtelser i Forhold til Forbundets andre Medlemsstater.«<sup>69</sup>

Sigtet med forslaget og dets nære tilknytning til den indrepolitiske debat om indretningen af det danske forsvar, formulerede Christmas Møller tydeligt nok. »Vi kan ikke taale nationalt at lignedes med dem, der nok vil tegne en gensidig Forskring, men kun saaledes, at vi faar Rettighederne, men hverken vil betale Præmien eller deltage i Skaden, naar en saadan indtræder. Jeg er af den Opfattelse, at det danske Folk maa have Klarhed over alt dette, inden det tager Stilling til Regeringens Afrustningsforslag . . .«<sup>70</sup>

Både ved selve forslaget og dets begrundelse havde Christmas Møller, selvom meget blev sagt om Danmarks internationale stilling, herunder medlemskabet af Folkeforbundet, fortrinsvis beskæftiget sig med og ønsket oplyst, hvilke indenrigspolitiske konsekvenser, specielt med hensyn til forsvarets opbygning, udstyr m.v., regeringen mente, at det var rigtigt og rimeligt at drage af en ydre tilstand – den hævdede forandring i den internationale politik –, som Christmas Møller anså for alment accepteret.

P. Munch kunne, da han dernæst tog ordet, give Christmas Møller ret i en del. Således mente ogsaa han, at neutralitetsbegrebet havde fået en begrænsning, og at solidaritetsprincippet var trådt tydeligere frem end før. P. Munch var ogsaa enig i, at Danmark måtte dele såvel pligter som rettigheder – men nævnte en passant, at der fandtes andre områder end det militære, hvor man kunne gøre sine pligter gældende.

P. Munch var heller ikke uenig i, at under kommende kampe kunne det blive vanskeligt at bevare en isoleret stilling. »Jeg tror dog, der er Grund til i denne Forbindelse at understrege to Ting: for det første dette, at under mindre Begivenheder af faretruende Karakter vil Folkeforbundets Regler og hele den nye Solidaritetsordning vel kunne faa vidtrækkende Betydning for Danmark, men ikke paa en for os faretruende Maade, og staar man først overfor virkelige Kampe mellem Stormagter, ja, da erkender jeg, at da føler jeg mig ikke overbevist om, at de Regler, der internationalt er opstillet, vil faa Betydning. For mig staar det saaledes, at en Styrkeprøve mellem forskellige Stormagtsgrupper vil være et Ragnarok for Folkeforbundet, og en Tilstand for den samlede Verden, hvor de paa Forhaand opstillede Regler vil være af underordnet Betydning.«<sup>71</sup> Tydeligere kunne det dårligt siges,

69. Sst., sp. 6617 f.

70. Sst., sp. 6624. Senere i debatten betegnede Christmas Møller Jesper Simonsen som »en ren Sherlock Holmes«, fordi han havde fundet ud af, at forslaget hørte sammen med den militærpolitiske situation her i landet. Sst., sp. 6677.

71. Sst., sp. 6625.

at de forpligtelser, Danmark efter P. Munchs opfattelse havde påtaget sig i henhold til Folkeforbundspagten var af en tvedelt og lidet forpligtende karakter. Drejede det sig om mindre konflikter – f.ex. uoverensstemmelser mellem mindre stater –, ville solidaritetsordningen – og hermed tænktes åbenbart på sanktionssystemet – meget vel kunne tænkes anvendt, men i så fald ville den næppe afgørende berøre Danmark eller kræve stor indsats af danske midler. Drejede det sig derimod om større konflikter – f.ex. voldelige mellem stormagter – så ville hele solidaritetsordningen – som den fandtes udtrykt i Folkeforbundspagten og andre steder – efter P. Munchs opfattelse bryde sammen, hvorefter Danmark ikke var forpligtet.

Således opfattet var det under alle omstændigheder en overskuelig binding af sin udenrigspolitik, Danmark havde påtaget sig ved at indtræde som medlem af Folkeforbundet og senere underskrive Kellogg-pagten.

På den anden side fandt P. Munch det formålstjenligt at understrege, at forestillingen om Danmarks isolation og deraf følgende handlefrihed under 1. verdenskrig nok var overdrevet. »Ogsaa under sidste Verdenskrig mærkede Danmark lige fra første Begyndelse Krigens Følger, og med Hensyn til Deltagelse i de økonomiske Følger af Krigen og Bestemmelser, som knyttede sig dertil og fik Betydning for de krigsførende Lande, inddroges Danmark som andre neutrale Lande for hver Dag af Krigen mere og mere i Begivenhederne.« Det var således noget af en illusion at tro, at blot fordi man undgik direkte krigshandlinger enten på sit område eller mellem danske og udenlandske styrker, at man derfor ikke endog i meget udstrakt grad var underkastet krigens og de krigsførendes vilkår.

Over for det konkrete forslag i beslutningen – nedsættelsen af et udvalg – stillede P. Munch sig meget afvisende. Han fandt, at spørgsmålet var gennemdrøftet lige fra Danmarks indtræden i Folkeforbundet i 1920 og gennem hele den forløbne tid. Han indså ikke, hvorledes man gennem et sådant udvalgsarbejde skulle kunne nå frem til enighed om det, som man var uenige om – nemlig hvilke konsekvenser man rent indenrigspolitisk – her med hensyn til forsvaret – skulle drage af den formodede nye internationale politiske situation, idet »Enigheden om vore retlige Forpligtelser ikke fører til Enighed om den Militærordning, der skal være i Landet.«<sup>72</sup>

I stedet for at lade det blive derved, benyttede P. Munch lejligheden til at præcisere, hvad der efter hans opfattelse var Danmarks moralske forpligtelser i henhold til Folkeforbundspagten: »... at være blandt de første Stater, der omsætter Folkeforbundspagtens Løfter om en Nyordning paa det militære Omraade, om en Opgivelse af Rustningssystemet fra et smukt Pro-

72. Sst., sp. 6629.



gram til Handling. Dette staar for os som den moralske Pligt, der er knyttet til vor Deltagelse i den internationale Solidaritetsbevægelse.«

I stedet for udvalgsbehandlingen – som P. Munch anførte flere argumenter imod – fandt han det rimeligt, om der blev udarbejdet en redegørelse for, hvad man var uenige om, hvorledes drøftelserne havde udviklet sig, og hvilke standpunkter man nu var nået frem til.

Set ud fra nærværende undersøgelses formål kan den efterfølgende, meget omfattende debat siges at udarte. Deltagerne beskæftiger sig i højere grad med deres tidligere og nuværende standpunkter med hensyn til det danske forsvar end med det, som var forslagets hovedindhold: en redegørelse for Danmarks internationale stilling.<sup>73</sup> Forslagets muligheder for at vinde fremme i tinget blev ret hurtigt klart. Med begge regeringspartierne og Venstres afstandtagen var det helt klart, at det ikke ville blive vedtaget at nedsætte det foreslåede udvalg. Mest direkte – og uden iøvrigt at få anden end principiel og almindelig tilslutning fra Christmas Møller – formulerede den konservativt tilsluttede Bent Holstein sig om forslagets formål, da han i sit lange indlæg sagde: »Vi erkender fra konservativ Side, belærte af sørgelige Erfaringer, at nu er det nødvendigt, at der gøres rent Bord, at der paa det militærpolitiske Omraade tilvejebringes om ikke andet, saa i hvert Fald fuldkommen Klarhed . . . og saa dernæst, naar denne Klarhed er tilvejebragt, at det hele Ansvar for Fremtidens militærpolitiske Udvikling og Ordning i Danmark bliver lagt der, hvor Ansvaret bør ligge, og kun der.«<sup>74</sup>

For P. Munch gav de mange indlæg mellem hans første og anden tale ikke anledning til for vort formål meget indholdsrige ytringer. Mest central var hans fremhævelse af, at de skandinaviske stater under forhandlinger om Folkeforbundspagten, dens senere fortolkninger og ved forhandlinger i Folkeforbundet har opnået mere, end man i 1919 turde gøre forhåbninger om.<sup>75</sup> Han imødegik en af Holstein fremsat udtalelse om, at der var uenighed om

73. Rent erkendelsesmæssigt rummer debatten nogle for tilfældet ganske centrale betragtninger over mulighederne for ad den foreslåede vej, at nå frem til en objektiv fastslåen af, hvorledes Danmarks stilling var, og hvilke konsekvenser man kunne drage heraf. Således Alsing Andersen sp. 6638–40, hvis betragtninger udmundede i, at i sager som disse måtte de ansvarlige politiske partier tage deres standpunkt. Også Moltesen, sp. 6643 f., kom ind på betragtninger i samme retning. Heller ikke han troede på en objektiv undersøgelse af et så omstridt spørgsmål; i hvert fald ikke, hvis man ønskede klar besked, jvf. s. 103 f.

74. Sst., sp. 6658 f. Hvor i hvert fald han var mest interesseret i at få dette ansvar placeret fremgik af en udtalelse under forslagets anden behandling, 5. april, hvor han begrundede forslaget med, at man ville søge at bremse Venstres tilnærmelser til regeringen i militærspørgsmål. Sst., sp. 6773.

75. Jvf. s. 92.

sanktionsbestemmelserne i Folkeforbundspagten, og fortsatte: »Det, der hersker Uenighed om der, er, hvorledes man fra de forskellige Staters Side kunde ønske, at Sanktionsbestemmelserne skulde være.« Det var rigtigt, at nogle stater havde ønsket andre bestemmelser og dermed ønsket at gøre Folkeforbundet til noget andet. »Men de Ønsker, der er fremkommet i den Henseende, er bestandig, ikke mindst under Deltagelse fra skandinavisk Side, blevet afvist, og maa efter min Mening afvises, saa længe de almindelige Forhold er, som de nu er i Verden.«<sup>76</sup>

Heller ikke den fortsatte debat under forslagets anden behandling to dage senere – den 5. april 1930 – gav anledning til mere uddybning af allerede fremsatte synspunkter på Folkeforbundet og Danmarks stilling. Christmas Møller fremhævede, at når man fra regeringens side afviste det af ham stillede forslag » . . er det ganske simpelt af den Grund, at man ikke *tør* søge til den objektive Redegørelse for, hvorledes Danmarks Stilling i Virkeligheden er i Dag.«<sup>77</sup> Dette afvistes naturligvis af P. Munch, der endnu engang påpegede, at den foreslåede form for drøftelse ikke forekom ham formålstjenlig, men iøvrigt gentog sit tilbud om at stille alle ønskede oplysninger til rådighed. Debatten endte med, at forslaget blev forkastet med 69 stemmer mod 18.<sup>78</sup>

Selve denne debat – og de indlæg den gav anledning til fra P. Munchs side – kan ikke siges at bringe megen klarhed over, hvorledes P. Munch opfattede Folkeforbundet og Danmarks stilling dertil. Det mest centrale i hans ytringer var formentlig hans klare tilkendegivelse af, at Danmarks forpligtelser i henhold til Folkeforbundspagten var overskuelige – i hvert fald når talen var om risiko for direkte engagement i militære konflikter mellem andre stater som følge af medlemskabet. Det blev også bemærket af Christmas Møller, der imidlertid opfattede hans udtalelser i så henseende i en lidt anden retning. Om P. Munchs udtryk om ragnarok i tilfælde af en stormagtskonflikt sagde Christmas Møller: »Jeg vil gerne understrege, at den højtærede Udenrigsminister her udtalte sig meget skarper og tydeligere, end det i hans Ungdom var hans Vane om, hvorvidt der kunde blive Krig en Gang i Fremtiden; han udtalte meget skarper og tydeligere, at den Mulighed maatte man have for Øje.«<sup>79</sup> Det forekommer ikke helt rimeligt – omend i den givne situation forståeligt – at udlægge P. Munchs ord på den måde, idet han intet havde udtalt om sin formodning om en mulig krig, men blot udtrykt, at hvis der blev krig, ville det blive et ragnarok. Iøvrigt behøvede

76. Sst., sp. 6670.

77. Sst., sp. 6770.

78. Sst., sp. 6780.

79. Sst., sp. 6635.

denne udtalelse af P. Munch ikke give anledning til så megen undren. Allerede som oppositionspolitiker havde P. Munch i november 1928 under debatten om rigets forsvar udtalt følgende: »... Hvis Folkeforbundet virkelig kom til at staa overfor et krigerisk Sammenstød mellem to Stormagter eller to Grupper af Stormagter, da tror jeg ikke, at det vilde kunne magte den Situation, da er det min Opfattelse, at Folkeforbundet vilde være sprængt, da vilde vi være inde i en Krigstilstand, hvor det, der her er bygget op, var lagt øde.«<sup>80</sup> Set under forpligtellessynspunktet var dette samme standpunkt – et sprængt forbund kunne Danmark ikke formodes at have nogen forpligtelse over for.

Set under det synspunkt, hvilke fordele medlemskabet af Folkeforbundet kunne formodes at bringe Danmark, bliver det i denne sammenhæng eneste indholdsrige udsagn P. Munchs ord om at bidrage til, at planen om opgivelse af rustninger fra et smukt program omsættes til handling. Men det er i den givne sammenhæng ikke meget sigende, fordi det var henvendt til oppositionen i Danmark og tog sigte på afgørelsen af et spørgsmål – omfanget af det danske forsvar –, som ikke var underlagt andres afgørelse end netop den danske Risdags.

Debatten afslører endelig én ting til, som ikke er særlig overraskende, men dog værd at gøre opmærksom på. Både Christmas Møller og P. Munch – og også alle de øvrige debatdeltagere – formulerede meget kategoriske udsagn om, at de vidste, hvordan forholdene uden for Danmark og Danmarks forpligtelser over for Folkeforbundet var. Det beklagelige, set fra vort synspunkt, er, at ingen af dem tydeligere sagde, hvordan disse forhold og forpligtelser så var. Men de udtalte sig tilstrækkeligt tydeligt til, at man bliver opmærksom på, at der åbenbart bestod flere og ikke helt forenelige opfattelser af, hvordan de virkelige forhold og forpligtelser var. Venstremanden, den tidligere udenrigsminister Møltesen, satte fingeren på dette punkt, da han i sin argumentation mod at nedsætte det foreslåede udvalg, bl.a. sagde: »Men for øvrigt er der jo givet mange Svar, ogsaa videnskabelige, juridiske Svar paa dette Spørgsmaal; rundt omkring i alle Landes Tidsskrifter er Spørgsmaalet om Folkeforbundet, Kellogg-Pagten og de Forpligtelser, de medfører militært og økonomisk, blevet gennemdrøftet.«<sup>81</sup> Der manglede efter Møltesens opfattelse ikke viden eller orientering om disse spørgsmål. »Men i alle de Afhandlinger, som i alt Fald jeg har haft Lejlighed til at gøre mig bekendt med, holdes der mange Muligheder aabne. Ingen har kunnet give et ganske bestemt afgørende Svar.« Som forklaring herpå anførte Mol-

80. Ft. 1928/29, sp. 2006, 28. 11. 1928.

81. Ft. 1929/30, sp. 6644.

tesen: »... den almindelige diplomatiske og særlig engelsk-amerikanske Tilbøjelighed til netop i Spørgsmaal af saadan uoverskuelig Rækkevidde at lade selve det springende Punkt til en vis Grad staa hen og lade det blive besvaret af Udviklingen, af det historiske Forløb.«<sup>82</sup> Det ønske om klarhed, om en afgørelse eller en almindelig tilslutning til en fælles opfattelse af Folkeforbundet og de forpligtelser, som Danmark havde påtaget sig over for dette, som var formuleret fra Christmas Møllers og Det konservative Folkepartis side, var således ønsket om en tilslutning til en ganske bestemt og éntydig opfattelse inden for et stort antal muligheder, hvoraf ingen vel kunne hævdes at være den rigtige eller den eneste mulige – uanset hvad der blev påstået fra alle sider. Således anskuet bliver såvel selve forslaget som den deraf udsprungne debat et politisk pressionsspørgsmål, hvor alle implicerede parter – og ikke mindst Christmas Møller og P. Munch – søgte at opnå videst mulig tilslutning til den af dem forfægtede opfattelse, men uden i den anledning iøvrigt at forpligte sig alt for nøje til en opfattelse, der ville få rent handlemæssige konsekvenser i det danske samfund.

Men selvom debatten i forbindelse med Christmas Møllers forslag ikke kan siges at være meget oplysende om, hvilken opfattelse hverken han eller P. Munch havde af Folkeforbundet og Danmarks forpligtelser i henhold til Pagten eller muligheder inden for Forbundet, havde den dog som følge en fremlægning af danske synspunkter på dette spørgsmål, som må anses for betydningsfuld for denne undersøgelse. Som omtalt tilbød P. Munch flere gange i løbet af debatten i stedet for den ønskede udvalgsbehandling at samle alle aktstykker og udtalelser, således at de kunne stå til rådighed for den danske drøftelse og overvejelse af de rejste spørgsmål.

### Redegørelse for Danmarks stilling

Resultatet blev, at der i 1931 udsendtes en »Redegørelse for Danmarks folkeretlige Stilling efter Folkeforbundspagten og Kellogg-Pagten. Udtalelser og Aktstykker.«<sup>83</sup> I denne publikation, der altså skulle tjene til at samle de synspunkter, der hidtil var blevet fremlagt fra dansk side på disse spørgsmål, indledtes med et afsnit om de fællesnordiske overvejelser ved krigens ophør, mens der afsluttedes med nogle betragtninger over neutralitet og solidaritet. Det tjener ikke i denne forbindelse noget formål at referere publikationens forskellige gengivelser af tidligere udtalelser og aktstykker, lige så lidt som det kan anses for formålstjenligt at anstille alt for

82. Sst., sp. 6645.

83. Udgivet af Udenrigsministeriet. Trykt hos J. H. Schultz.

vidtgående betragtninger over de udsnit af debatter og erklæringer, der bringes frem i denne forbindelse. Udarbejdet i og af udenrigsministeriet er selve udvælgelsen og redaktionen formentlig foretaget ud fra hensyn til, hvad man på daværende tidspunkt anså for vigtige aktstykker og udtalelser med opmærksomheden rettet imod det forhold, at en alt for ensidig gengivelse eller fremhævelse af enkelte politiske partiers synspunkter ikke ville tjene noget formål, da publikationen i så fald snart ville blive erklæret for énsidig og ubrugelig fra de sider, som fandt deres synspunkter dårligt eller mangelfuldt repræsenteret. I direkte gengivelsesform og uden noget forsøg på analyse af, hvori modsætningerne bestod, er der i publikationen samlet et bredt udvalg af de synspunkter på Folkeforbundet, som overhovedet var kommet til udtryk i den danske debat inden for Rigsdagen. Det eneste afsnit, som kan hævdes at gå ud over denne rent refererende form, er det sidste om Neutralitet og Solidaritet. Det fremtræder som en folkeretlig redegørelse for forholdet mellem disse to begreber, specielt med henblik på Danmarks muligheder for at vælge mellem dem. Afsnittet kan betragtes som svar på det af Christmas Møller rejste spørgsmål.<sup>84</sup>

Afsnittet forekommer at være blevet skrevet af udenrigsministeriets rådgiver i folkeretlige spørgsmål, Georg Cohn, der næsten samtidig havde offentliggjort en artikel om samme emne, som Christmas Møller henviste til under debatten.<sup>85</sup> Det går ud over publikationens rammer, fordi det søger at plædere for en ganske bestemt opfattelse af forholdet mellem de to begreber og samtidig giver sig ud for at være en nøgtern redegørelse, der ikke tager stilling til de mange og meget afvigende opfattelser, der var blevet anlagt på dette spørgsmål.

Strengt taget hører overvejelserne af neutraliteten i henhold til denne undersøgelses disposition hjemme i gennemgangen af Danmarks sikkerhedspolitiske interesser. For at følge argumentationen over i dens formodede modsætning – solidariteten – er det imidlertid nødvendigt her ganske kort at redegøre for de fremsatte betragtninger over neutraliteten. Central er fremhævelsen af, at de neutrales rettigheder og pligter i henhold til Haagerkonventionerne af 1907 »var Udtryk for en Række Kompromisser mellem de krigsførendes modstridende Interesser, og de var afvejet saaledes i hver enkelt Regel, at den krigsførende maatte kunne formodes at se sin Fordel ved Haandhævelsen fra neutral Side af en saadan Regel overfor begge

84. Jvf. s. 97.

85. Ft. 1929/30, sp. 6623, jvf. sp. 6644. Artiklen var trykt i *Nordisk Tidsskrift for international Ret*, 1. Aarg., 1930, s. 33–47 og hed Neutralitetsrettens Omdannelse. I sin bog *Neo-Neutralitet* henviste Georg Cohn til den her omtalte redegørelse sammen med andre af ham forfattede artikler om samme emne. (S. 386, note 1).

Parter, fremfor den Mulighed, at den neutrale kunde slutte sig til eller understøtte Modparten. Men de bandt kun den krigsførende, saalænge den vedblivende saa sin egen Interesse fyldestgjort ved Anerkendelsen af Neutraliteten.«<sup>86</sup> Hermed er fremhævet det væsentlige, at det til syvende og sidst var de krigsførende, der afgjorde, om en stat blev anerkendt som neutral eller ej, og det ud fra kriterier, som de krigsførende selv kunne vælge efter omstændigheder og muligheder. Dette forhold anses ifølge afsnittet for at være ændret med Folkeforbundspagten og Kellogg-pagten, idet der med dem påstås at være skabt en *selvstændigt ret* til at holde sig uden for en krig, som man kan påberåbe sig. Det fremhæves, at neutralitetsretten er blevet forbedret under det nye system. Om mulighederne for at forene Haagerkonventionens regler med det nye system, fremhæves, at det må blive et *fortolkningsspørgsmål* i hvert enkelt tilfælde. Altså har det nye system – ifølge denne redegørelse – forbedret de neutrale staters retsgrundlag i tilfælde af en væbnet konflikt, men i hvor høj grad de ældre regler kan overføres til dette nye system, må i det enkelte tilfælde blive et fortolkningsspørgsmål, som kun de direkte implicerede parter kan tage stilling til – og hvor formentlig stadig de krigsførende, forudsat de besidder midler og muligheder derfor, må antages at have det afgørende ord.

Forfatteren går derefter over til at belyse, hvad der betegnes som den politiske side af spørgsmålet. Her rejses to spørgsmål: 1) Vil en neutralitet, der dog er forbundet med deltagelse i Folkeforbundets økonomiske tvangsforanstaltninger, blive anerkendt af den stat, som disse foranstaltninger er rettet imod? 2) Lader neutralitetstanken sig » i det lange Løb« forene med den internationale solidaritet?

Det første spørgsmål besvares efter megen overvejelse med et ja. Argumentationen herfor er, at den forbedring af de neutrales retsstilling, som i det foregående er fremhævet, vil virke hæmmende på krigsførendes ønske om at inddrage dem i krigen, så meget desto mere, som det efter det nye system bliver endnu mere betydningsfuldt end tidligere at kunne hævde, at man er den angrebne og ikke den angribende. Over for stater, der har ført en fredelig udenrigspolitik, vil det være yderst vanskeligt at hævde, at de har angrebet én – selvom de har deltaget i sanktioner gennem Folkeforbundet. Under en sådan mulig konflikt vil de små stater formentlig være i stand til at føre samme politik som under 1. verdenskrig, »hvor deres Stilling som neutral blev anerkendt fra begge Sider, skønt den økonomiske Krigsførelse særlig henimod Krigens Slutning medførte en hel Række nye Problemer og Vanskeligheder.« Og for at der ikke skal være nogen tvivl

86. Anf. værk, s. 220.

mulig fastslås få linier senere: »Men for vort eget Lands Vedkommende tør det dog maaske forudsættes, at der under den ved Forbundspagten skabte nye Retsordning næppe vil opstaa nye Vanskeligheder, som er større end de, der bestod under Verdenskrigen, hvor Krigsskuepladsen og de modstaaende krigsførende Interesser laa ganske særlig vanskeligt for Danmark.«<sup>87</sup>

Det skal understreges, at forfatteren selv erkender, at det drejer sig om ret ukendte forhold, som hidtil ikke har været prøvet i praxis. Man kan således nok have sin mening om dem, men hvor vidt denne i givet fald slår til, vil kun erfaringerne kunne vise. Som eksempel på, hvorledes man fra udenrigsministeriets side under P. Munchs ledelse tænkte om disse problemer, er de foregående spekulative betragtninger næppe betydningsløse. Men som udtryk for, hvilke konklusioner, man i den givne situation mente at kunne drage af den opfattelse, som man i det foregående havde fremsat, er det følgende afsnit mere betydningsfuldt. »Et Resultat af de ovenstaaende Overvejelser er det altsaa, at der fra dansk Side ogsaa i Fremtiden bør lægges mest mulig Vægt paa en Freds- og Retspolitik, et aktivt Medarbejderskab i Folkenes Forbund og ved den internationale Retsudvikling og Afrustning, saaledes at det til Stadighed er klart for alle, hvor Danmark staar i disse Bestræbelser, og saaledes at vort Land derved opnaar den internationale Tillid, Sympati og Autoritet, som i vanskelige internationale Forviklinger er af en saa overordentlig stor politisk Betydning for ethvert og navnlig for et lille Land.«

Det var en tankegang, som meget vel svarede til P. Munchs, således som han havde formuleret den ved flere lejligheder. På den anden side må det erkendes at være en tankegang, som ikke udelukkede andre opfattelser end P. Munchs af, hvorledes man skulle fremme disse bestræbelser, som nød almindelig tilslutning i den danske rigsdag.

Det andet spørgsmål – om foreneligheden mellem neutralitet og solidaritet – besvares ogsaa med et ja. Forfatteren opfatter solidariteten som værende udtryk for en fælles front og indstilling imod krigen som sådan – uanset hvem der udkæmper den, eller hvor den udkæmpes –, og mener at denne krigsforhindringsolidaritet meget vel kan forenes med, ja i mange tilfælde ligefrem må forudsætte, at en række stater forholder sig neutrale i hvert fald til den militære del af de sanktionsmuligheder, der findes udtrykt i Pagtens artikel 16. Iøvrigt forudser forfatteren, at krigsforhindringsretten i stadig stigende omfang vil blive samlet i Rådets hånd, hvorfor det i stigende omfang vil blive ønskværdigt – i hvert fald fra Rådets side –, at andre medlemsstater afholder sig fra egensindige og upåkaldede aktioner over for en

87. Anf. værk, s. 222 f.

formodet fredsbyrder. Det hedder direkte: »Som allerede antydet, maa man desuden gaa ud fra, at det oprindelig forudsatte System, hvorefter det er de enkelte Stater, som skal tage Affære, mere og mere vil blive fortrængt af det andet, der lægger det egentlige Tyngdepunkt i Raadet og derved trænger de enkelte Forbundsmedlemmer og deres krigsforhindrende Virksomhed i Baggrunden.«<sup>88</sup>

Denne formodning om en kommende udvikling i retning af Rådets placering som et næsten overstatsligt organ kunne næppe i sig selv virke meget udfordrende i den danske debat. Derimod kan man dårligt forestille sig, at de konklusioner, som forfatteren drog af disse forventninger, har vundet almindelig tilslutning. Som konsekvens af denne forventede placering af Rådet peges der på det rimelige, ja nødvendige i, at de enkelte medlemsstater nedskærer deres egne militære udrustninger. Det var under alle omstændigheder en argumentation, som talte til fordel for det af regeringen – herunder P. Munch – forfægtede synspunkt, og som tydeligt gik imod den argumentation om solidaritetsforpligtelse, som man stærkt fra konservativ og stædigt fra Venstres side fastholdt, i betydningen en solidaritet med pligt til at kunne stille væbnede styrker til rådighed for Folkeforbundet mod en fredsbyrder.

Humlen i den hele uenighed og argumentation er tilsyneladende en forskellig og afvigende opfattelse af begrebet solidaritet. Som påvist var opfattelsen af solidaritet i dette afsnit af publikationen snævert samlet om solidariteten mod krigen. Det fastslås endnu tydeligere i afslutningen: »Solidaritet i Bekæmpelse af Krigen, og Neutralitet paa det militære Omraade er saaledes ikke uforenelige Begreber, men synes snarest at pege hen mod samme Maal, den størst mulige Indskrænkning af Krigen.«<sup>89</sup>

Dermed kunne problemet hævdes at være løst – i hvert fald for forfatteren. Accepteredes denne problemformulering og dens konsekvenser, må det erkendes, at regeringen, ikke mindst P. Munch, havde fået opbygget et sikkert udgangspunkt for videreførelsen af den tankegang, som lå bag dens ønsker både med hensyn til det internationale samfund og det danske samfund.

Nu blev denne publikation og dens aktstykker og udtalelser ikke i noget væsentligt omfang udgangspunkt for den danske debat om hverken Folke-

88. Anf. værk, s. 225.

89. Anf. værk, s. 225. Denne argumentation styrkedes yderligere og fik et altruistisk skær ved den efterfølgende understregning af, at hvad det nye system ikke tillod var »det egoistiske Element« i neutraliteten, hvor neutrale stater først og fremmest ønskede at »fortsætte sit eget økonomiske Liv ubekymret af, om de andre førte Krig eller ej.«



forbundet eller danske sikkerhedspolitiske interesser. Men i hvert fald for dens sidste afsnits vedkommende må den karakteriseres som et debatindlæg i langt højere grad end en redegørelse. Her fremførtes – omstændeligt og ordrigt, men umiskendeligt – et ensidigt synspunkt på Danmarks forpligtelser i henhold til Folkeforbundspagten, og hvilke muligheder eller risici disse indebar. For nærværende undersøgelses formål er dette imidlertid af mindre betydning – mere afgørende er, om de fremførte synspunkter kan tages som udtryk for en så alment udbredt forestilling i udenrigsministeriet, at man også kan anse dem for at være dækkende for P. Munchs opfattelse. Uanset hvem der har forfattet sidste afsnit, forekommer det rimeligt i det at se en programerklæring – et udtryk for en ønsket fremtidig udvikling – som det må anses for usandsynligt, at P. Munch ville have ladet udgå i udenrigsministeriets navn, om han ikke selv havde kunnet tilslutte sig det.<sup>90</sup> Dertil kommer, at den fremførte tankegang – ved sin harmonisering af neutralitet og solidaritet – svarede ganske nøje til den tankegang, som P. Munch både før og under sin ministertid havde givet udtryk for. Måske var dette synspunkt i ikke ringe udstrækning indrepolitisk betinget – det gav nemlig gode argumenter over for den opposition, der hævdede, at Danmark ikke énsidigt kunne nedruste, når man således kunne påberåbe sig en international udvikling, der forudsatte begrænsninger i de enkelte staters militære udfoldelsesmuligheder. Men det havde også perspektiver for den stilling, man kunne indtage til den internationale politiske udvikling – herunder arbejdet inden for Folkeforbundet – så længe, man kunne hævde, at denne, omend langsomt, gik i den formodede retning.

Hvor langt man kunne hævde, at denne udvikling gik, og hvilke rent praktiske og øjeblikkelige foranstaltninger, dette måtte forudsætte gennemført fra dansk side, var imidlertid i høj grad et åbent spørgsmål, som ikke nødvendigvis behøvede at blive besvaret, med mindre ydre omstændigheder stillede Danmark – dets regering og rigsdag – i en valgsituation, som i hvert fald opfattedes som uundgåelig.

#### P. Munchs opfattelse af Folkeforbundet ved hans tiltræden som udenrigsminister

Den netop omtalte udenrigsministerielle redegørelse falder tidsmæssigt sammen med de gennemgåede Geneve-foredrag.

Den foretagne gennemgang af artikler og udtalelser fra P. Munchs side om Folkeforbundet giver ikke grundlag for at påpege nogen modsætning

90. Om forbindelsen mellem P. Munch og Georg Cohn, se s. 476 f.

mellem P. Munchs synspunkter i løbet af 1920'erne og efter hans tiltræden som udenrigsminister.

De iøjnefaldende mangler ved Folkeforbundet, som P. Munch mente at kunne påvise allerede i 1919, var i løbet af perioden frem til 1930–31 ikke blevet mindre. Men den mellemliggende udvikling havde dog efter P. Munchs opfattelse ført mange af de forhåbninger om forbedringer, som han udtrykte i 1919, nærmere deres virkeliggørelse. På flere væsentlige punkter fra de neutrale staters ønskeliste i 1919 var udviklingen gået i den ønskede retning. Tysklands medlemskab var et skridt i retning af universalitet; Delegeretforsamlingen havde udviklet sig til et mere betydningsfuldt organ end forudsat i det oprindelige udkast; en konference om den militære nedrustning kunne forudses indkaldt inden længe; skellet mellem økonomiske og militære sanktioner var blevet formaliseret ved direktiverne af 1921, drøftelserne om Genève-protokollen i 1924 og Locarno-aftalerne i 1926; et skridt i retning af tvungen voldgift var blevet taget med generalakten af 1928.

At alle disse enkeltbegivenheder og tendenser af P. Munch blev udlagt som værende i overensstemmelse med, hvad han og hans meningsfæller ønskede, at Folkeforbundet skulle udvikle sig til, kan ikke undre. Det overrasker heller ikke, at han ikke havde forladt tanken om, at neutralitet var forenelig med medlemskab af Folkeforbundet, således som han forfægtede den i 1919. Det fremgik ikke særlig tydeligt af hans ordvexling med Christmas Møller i anledning af dennes kommissionsforslag. Men i den udenrigsministerielle redegørelse fra 1931 var problemet søgt løst. I hvert fald var det endnu en gang i en officiel dansk publikation fastslået, at man ikke fandt solidaritet med de øvrige medlemsstater af Folkeforbundet i fælles bestræbelser mod krig uforenelig med muligheden for i givet fald at kunne erklære sig for neutral, hvis dette skønnedes at bidrage til begrænsning af en krig.

Meget central til forståelse af P. Munchs daværende opfattelse af Folkeforbundet er hans udtalelser fra 1928 om Forbundets lunkne og sande venner. Her foretog P. Munch en opdeling af Folkeforbundets medlemsstater, som drog skel mellem dem, der virkede i positiv retning, og alle de øvrige. Han drog ved samme lejlighed også et skel i dansk indenrigspolitik, som nok kunne gøre hans og hans partis politiske modstandere årvågne. For hvis det nemlig var således, at udviklingen inden for Folkeforbundet var gået i den af P. Munch og hans tilhængere ønskede retning – en retning, som det var umuligt direkte at beklage –, så var det åbenlyst, at P. Munch var indstillet på at anvende denne udvikling som yderligere bekræftelse på berettigelsen af sine synspunkter i dansk indenrigspolitik; ikke mindst i det længe omstridte spørgsmål om omfanget af det danske militære forsvar.

P. Munchs stadige fremhævelse af de positive sider ved udviklingen inden

for Folkeforbundet omkring sin tiltræden som udenrigsminister synes ikke at være uden påvirkning af det forhold, at de to regeringspartiers valgsejr i 1929 syntes at bekræfte for P. Munch, at Folkeforbundets sande venner var på fremmarch.

Men fremmarch var ikke det samme som sejr. Der forelå endnu mange uløste problemer, som det nu med P. Munch som udenrigsminister måtte være Danmarks opgave at bidrage til løsningen af. Og vel at mærke en løsning i overensstemmelse med P. Munchs forestilling om, hvorledes Folkeforbundet burde udvikle sig.

I overensstemmelse med P. Munchs egen opdeling af de påtrængende opgaver inden for Folkeforbundet i de tre nedrustningsformer, vil hans synspunkter og ytringer inden for henholdsvis militær, økonomisk og moralsk nedrustning blive gennemgået i det følgende med henblik på at se, hvorledes de udviklede sig under hans aktive deltagelse i Folkeforbundets arbejde som Danmarks udenrigsminister.

### *Den militære nedrustning*

Fra sin første deltagelse i folkeforbundsarbejdet havde P. Munch viet de militære nedrustningsspørgsmål sin særlige opmærksomhed.<sup>91</sup> I 1929 deltog han i Delegeretforsamlingens 3. kommissions drøftelser som udenrigsminister og leder af den danske delegation. I 1931 blev han valgt til præsident for samme kommission, og han deltog selv i den almindelige nedrustningskonference fra 1932.

I 1929 drøftede man i 3. kommission det arbejde, som var blevet udført af den nedsatte kommission til forberedelse af nedrustningskonferencen. Den britiske delegation indbragte et forslag, som foruden at anbefale en snarlig indkaldelse af konferencen pegede på 4 konkrete, tekniske problemer, som efter dens opfattelse burde gøres til genstand for undersøgelse.<sup>92</sup> Forslaget blev nærmere begrundet af den britiske delegerede, og da P. Munch tog ordet i mødet 20. september indledte han med at tilslutte sig det britiske forslag. Blandt dettes bestanddele lagde han især vægt på anbefalingen af at sammenkalde konferencen snarest muligt. Efter P. Munchs opfattelse var det unødvendigt med yderligere teoretiske diskussioner. »Il faut remettre le problème tout de suite, après la session de la Commission préparatoire, à la Conférence du désarmement, qui sera beaucoup plus que la Commission préparatoire sous l'influence de l'opinion publique, et dans laquelle tous les

91. Jvf. Er. 4, s. 285, 335 og 370.

92. SDN, J.O. Suppl. Spéc. No. 78, 1929, s. 72 f.

Etats seront représentés.«<sup>93</sup> Argumentationen og synspunktet svarer til, hvad P. Munch gjorde gældende i sine Genève-foredrag i 1931.<sup>94</sup>

Den tekniske drøftelse i mere begrænsede og mindre repræsentative organer måtte anses for et overstået stadium. Nu gjaldt det principbeslutninger, fastlæggelsen af den ramme inden for hvilken nedrustningen skulle foregå, og til dette formål foretrak P. Munch et omfattende forhandlingsorgan med mange deltagere. Inden for et sådant organ, der ikke egner sig til detaljerede, tekniske drøftelser, men mere til fastlæggelse af hovedlinier, har de sagligt svageste – dvs. de deltagere, der besidder de færreste pressionsmidler i betydningen rådighed over de genstande, eller goder der forhandles om – en forholdsvis bedre forhandlingsposition end i snævrere og mere teknisk eller énsidigt dominerede organer. I det konkrete tilfælde kan man formulere problemstillingen på den måde, at stater, der i ringere grad end stormagterne var i besiddelse af væbnede énheder, hvis tilstedeværelse kunne indgå i opfattelsen af deres forhandlingsposition, og/eller som gennem nedrustningsforhandlingerne så muligheden for en ændring af bestående tilstande, uanset i hvilken retning, meget naturligt foretrak den mindre sagligt fastlåste, mere principielt indrettede forhandlingsform, hvor stormagter og andre, der besad omfattende militærapparater, kunne gøres til genstand for pression gennem fortolkning og konkretisering af de principper, som også de havde tilsluttet sig.

Tilsvarende betragtninger kan gøres gældende mht. »den offentlige mening«, som efter P. Munchs udsagn bedre skulle kunne gøre sig gældende inden for nedrustningskonferencen end i den forberedende kommission. Hvem der tegner den offentlige mening, og hvad denne offentlige mening konkret giver udtryk for, indlod P. Munch sig ikke på at redegøre nærmere for. Men han fremhævede talen igennem, at den offentlige mening ikke længere troede på våbnenes betydning og nærrede forventninger om, at statsmændene – de politisk ansvarlige – snarest tog skridt til deres afskaffelse. »La situation est devenue telle qu'il faut courir le risque de réunir la Conférence sans être sur de son succès.«<sup>95</sup> Situationen var, hævdede P. Munch, blevet så alvorlig, at selvom resultatet af konferencen skulle blive 'très modeste', var dette en mindre risiko end at opgive forsøget på at virkeliggøre artikel 8 ved at sammenkalde konferencen, som der havde været talt om så længe.

Alt dette var vel kun en anden måde at sige på, at P. Munch anså det

93. Sst., s. 84.

94. Jvf. s. 77 f.

95. SDN, J.O. Suppl. Spec. No. 78, 1929, s. 85.

for meget vigtigt blot at få konferencen sammenkaldt – uanset udsigterne til succes eller fiasko. For at berolige – og samtidig til karakteristik af 'den offentlige mening' – fortsatte P. Munch: »... l'opinion publique ne réclame rien d'excessif de cette première Conférence du désarmement qui, sans doute, devra être suivie par d'autres. Les peuples comprennent fort bien la complexité du problème et la difficulté d'aboutir d'un seul coup à une solution complète.« Den offentlige mening, som P. Munch talte om, var en forstående, overbærende offentlig mening, som godt indså vanskelighederne, men som også var utålmodig over for anstrengelserne for at nå videre, for at gøre noget – uanset hvad. Set i sin sammenhæng og i forbindelse med den situation som forelå i Folkeforbundet i 1929 – specielt med hensyn til nedrustningsforhandlingerne – kan man dårligt opfatte P. Munchs udtalelser som andet og mere end udtryk for et meget stærkt ønske fra hans side om, at den konference dog nu snart måtte blive til noget – netop i formodningen eller forhåbningen om, at på en sådan konference ville den offentlige mening, som han mente at repræsentere, have langt bedre muligheder for at gøre sig gældende end i de eksklusive og tekniske forhandlinger, som foregik i den forberedende kommission – der endog i hans øjne havde den ulempe at være sammensat af officerer.<sup>96</sup>

Det var ved samme lejlighed, at P. Munch i sine bestræbelser for at fremme indkaldelsen af nedrustningskonferencen forelagde den 'tekniske plan til nedrustning, der var blevet udarbejdet af Den interparlamentariske Union', som han også omtalte i sine foredrag i 1931.<sup>97</sup>

P. Munch stillede dette forslag op imod det sovjetiske forslag, som tidligere var blevet tilstillet den forberedende komité, men som ifølge P. Munch tydeligt havde flertallet af komitéen imod sig. Fordelen ved det af ham selv frembragte forslag var bl.a., at det ved at være blevet bearbejdet og udformet inden for Den interparlamentariske Union fremkom med tilslutning af parlamentarikere fra en lang række stater, herunder Frankrig, Storbritannien og Tyskland. Desuden – og endnu vigtigere – rummede forslaget – stadig ifølge P. Munch – den fordel, at det tog alle vanskeligheder og forskellige standpunkter i betragtning, idet det ville indebære en trinvis nedrustning, der som udgangspunkt havde den bestående situation. Planen indeholdt også forslag om en permanent nedrustningskommission, og gav i det hele taget så mange kontrol- og garantimuligheder, at P. Munch ikke tog i betænkning at erklære, at »parmi tous les projets dont l'orateur a pu

96. Jvf. s. 77 f.

97. Jvf. s. 78. P. Munch omtalte og begrundede planen i SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 78, 1929, s. 84 f. Dens fulde ordlyd findes Sst., s. 109–112.

prendre connaissance, avant la guerre et depuis, c'est, d'après lui, le projet qui, dans la plus large mesure tient compte de la complexité du problème.»

Selve tilblivelsen af denne plan inden for Den interparlamentariske Union kan også bidrage til at kaste lys over P. Munchs opfattelse af, hvorledes 'den offentlige opinion' kunne manifesteres på en måde, som samtidig var acceptabel for de ansvarlige statsmænd. Selv har han udførligt i sin erindringer fortalt om sit forslags gang gennem mange møder i Den interparlamentariske Union.<sup>98</sup> I denne forbindelse er det mest interessante den anvendelse P. Munch søger at gøre af selve det forhold, at planen er blevet tiltrådt inden Den interparlamentariske Unions for regeringerne ganske uforpligtende rammer. Som udenrigsminister havde P. Munch ikke samme interesse for denne union.

Den af P. Munch foreslåede nedrustningsplan var holdt så generelt og imødekommende over for alle fremsatte synspunkter, at dens vigtigste konkrete indhold kan hævdes kun at være en tilslutning til den tankegang, der allerede var udtrykt i Folkeforbundspagtens artikel 8. Samtidig er det betydningsfuldt, at den brugtes af P. Munch i en argumentation, hvis hovedindhold, som vi har set, netop var, at det vigtigste nu var at få konferencen sammenkaldt – ske iøvrigt hvad der ville.

Det følgende år – 1930 – var P. Munchs deltagelse i 3. kommissions arbejde væsentligt koncentreret om drøftelsen af et finsk forslag om finansiel assistance til stater, der var blevet angrebet.<sup>99</sup> Imidlertid fik han også under denne drøftelse lejlighed til at fremhæve nødvendigheden af en hurtig indkaldelse af nedrustningskonferencen – lige som den nævnte konventions ikrafttræden blev gjort afhængig af en plan for nedrustningen. I plenarforsamlingen s.å. tog P. Munch ordet, og kom under sin tale her også ind på nedrustningsspørgsmålet. Han mindede om, at man sidste år – 1929 – havde troet at kunne afslutte den forberedende kommissions arbejde, men det havde vist sig umuligt på grund af flådekonferencen.<sup>100</sup> Da de deltagende stormagter ikke havde kunnet opnå enighed på denne konference, havde man besluttet sig for at udskyde indkaldelsen af nedrustningskonferencen i det håb, at de ville kunne benytte denne udsættelse til at blive enige. Derved var, efter P. Munchs opfattelse, sket en understregning af det forhold, »que la réalisation des principes d'article 8 dépend en premier lieu de la bonne volonté des grandes Puissances.»<sup>101</sup> Han udtrykte håbet om, at nedrustningskonfe-

98. Er. 4, s. 335, 370; Er. 5, s. 24, 87, 128.

99. Jvf. s. 213.

100. Denne afholdtes i januar–april 1930 i London. Survey of International Affairs, 1930, s. 31–82, jvf. Økonomi & Politik 1930, s. 30–38.

101. SDN, J.O. Suppl. Spéc. No. 84, 1930, s. 51.

rencen ville kunne påbegyndes det følgende år – og benyttede iøvrigt lejligheden til påny at henlede opmærksomheden på det via Den interparlamentariske Union udarbejdede forslag.

I 1931 blev P. Munch valgt til præsident for 3. kommission.<sup>102</sup> Det var i denne egenskab, at han i mødet 19. september foruden at fremlægge et forslag fremsat af Danmark, Norge, Sverige, Holland og Schweiz om en rustningspause foreslog, at man til behandlingen af dette spørgsmål, der havde nær forbindelse med arbejdet i den forberedende komité til nedrustningskonferencen, indbød repræsentanter for USA, Tyrkiet og Sovjetunionen.<sup>103</sup> Forslaget herom fremkaldte en debat, hvor Frankrigs delegerede, rejste spørgsmålet om indbydelsesproceduren samtidig med, at han tilsluttede sig tanken om at se de omtalte repræsentanter. Den britiske repræsentant fandt, at man ikke skulle være for formel, og at en henvendelse til Delegeretforsamlingens bureau kun ville medføre en unødigt forhaling af invitationerne.

Trods alle gensidige forsikringer om god vilje og respekt lader debatten ikke nogen i tvivl om, at Storbritannien var mere interesseret i at se de tre nævnte stater repræsenteret end Frankrig. Mødet blev udsat i 25 minutter, og selve spørgsmålet blev først viderebehandlet i næste møde om mandagen den 21. september. Her kunne P. Munch forelægge resultatet af de underhåndsdrøftelser, som havde fundet sted. Han meddelte, at man ville invitere følgende stater til at deltage i drøftelserne: Afghanistan, Argentina, Brasilien, Costa Rica, USA, Ægypten, Equador, Salvador, Tyrkiet og Sovjetunionen. Man havde på daværende tidspunkt kun modtaget imødekomende svar fra USA. P. Munch kunne byde den amerikanske repræsentant velkommen.<sup>104</sup>

Dette lille intermezzo er i sig selv ikke særlig betydningsfuldt. Men man får allerede gennem det samtidige, officielle materiale indtryk af, at et formandskab som det P. Munch i denne situation beklædte, nok kunne medføre både besværligheder og måske også en vanskelig balancering. Selv konkluderer P. Munch sin version af hændelsen med følgende betragtning: »Det

102. SDN, J.O. Suppl. Spéc. No. 96, 1931. P. Munch oplyste senere, at »man« uden nærmere angivelser opfordrede ham til at blive formand, og at han ikke mente at kunne sige nej, skønt han forudså, »at det vilde blive en meget ubehagelig Opgave.« (Er. 5, s. 228).

103. Sst., s. 30.

104. Sst., s. 32 f. Det var iøvrigt denne episode, der senere i det danske Folketing bebrejdedes P. Munch af Bent Holststein, der spurgte ham, om han fandt det i Danmarks interesser at foranledige, at »en 3-4 Outsider-Stater fra Sydamerika og Sovjetrusland og Tyrkiet blev tilkaldt« for at tage stilling til den resolution han havde brygget sammen med andre. (Ft. 1931/32, sp. 622).

hele var et Vidnesbyrd om, hvor besværligt det vilde blive at lede Forhandlingen i Kommissionen om disse Spørgmaal, hvor der ikke var Enighed mellem Stormagterne.«<sup>105</sup>

Det for denne undersøgelse mest interessante ved episoden er, at den på en meget anskuelig måde illustrerer vilkårene for små staters – herunder Danmarks – deltagelse i forhandlinger af denne art. De måtte til stadighed indregne muligheden af, at den ene eller anden stormagt søgte at benytte dem som de tilsyneladende uskyldige og tilforladelige redskaber for dens synspunkter og hensigter. Den understreger og giver et erfaringsgrundlag for den af P. Munch og mange andre statsmænd så ofte formulerede tese, at stormagterne var de mest indflydelsesrige og derfor ansvarlige.

Da P. Munch var formand for kommissionen, blev det Erik Scavenius, der på Danmarks vegne begrundede forslaget om en rustningspause. Det måtte opfattes som en 'åndelig' forberedelse til nedrustningskonferencen og rummede først og fremmest en appel til staterne om at udvise god vilje. »Le travail le plus important,« sagde Scavenius, »est de créer partout une opinion publique assez forte pour assurer le succes de la Conference.«<sup>106</sup> Man genkender i disse ord P. Munchs tidligere og senere udtalelser om dette spørgsmål. Bemærkelsesværdigt er kun, at den samme offentlige mening, som i 1929 blev fremhævet som utålmodig og spændt på at se staternes ansvarlige tage skridt i retning af nedrustning – altså nærmest en dynamisk kraft, der skød statsmændene foran sig og måske lidt længere, end de var indstillede på – nu i 1931 skulle skabes og påvirkes for at sikre konferencen succes.<sup>107</sup> Om dette er der næppe mere og andet at sige, end at 'den offentlige mening' også for P. Munch og Erik Scavenius var en uoverskuelig og diffus vejleder eller rettesnor, som man skiftevis kunne tage til indtægt eller søge at påvirke alt efter omstændighederne. Den var i hvert fald ikke en

105. Er. 5, s. 231. Man undrer sig iøvrigt over, at P. Munch – ifølge sin egen version – ikke havde sikret sig, at der var enighed. Jvf. iøvrigt Victor Pürschel, der i denne anledning udtrykte sin nationalistiske tilfredshed med, at P. Munch fik formandspladsen, men advarede ham: »Thi det kan jo ikke nægtes, at det kan være forbundet med store Ubehageligheder at være i Forgrunden ved en saadan Lejlighed . . . Det kan jo ikke nægtes, at det som foregaar dernede er et storpolitisk Spil, og det kan heller ikke nægtes, at Danmark placeres i dette storpolitiske Spil, og det forekommer mig uomtvisteligt, at der hertil kan være knyttet Ulemper omtrent svarende til de Ulemper, der kan være knyttet til en Alliancepolitik, men uden nogen af de Fordele, der kan være knyttet til en saadan.« (Ft. 1931/32, sp. 334).

106. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 96, 1931, s. 36 f. Hele talen er gengivet på fransk og dansk i Rd. 1931/32, Till. A., sp. 5611–22.

107. Jvf. s. 112 f.



selvstændig, altid ufejlbarlig faktor, hvis tilskyndelser statsmænd og politikere uden videre kunne anvende som rettesnor for deres handlinger.<sup>108</sup>

Selve forslaget om en rustningspause blev overvejende velvilligt modtaget og gjort til genstand for langvarige drøftelser i 3. kommission. Som påpeget af den spanske delegerede i mødet 28. september, bestod en af vanskelighederne ved at formulere et for alle stater acceptabelt forslag deri, at der ikke var enighed om, hvad der var rustningernes aktuelle niveau, hvilket måtte anses som en forudsætning for at kunne tilslutte sig og håndhæve en pause.<sup>109</sup> Det endelige resolutionsudkast fra kommissionen var ikke af helt samme indhold, som det af de fem stater foreslåede, men hovedbetragtningen var fastholdt, idet denne rustningspause – der var og måtte være frivillig – først og fremmest sigtede mod at overbevise staterne indbyrdes om deres gode vilje og således virke fremmende på forhandlingssituationen eller -atmosfæren på den forestående almindelige nedrustningskonference.<sup>110</sup>

Det var mod denne conference opmærksomheden var vendt, og det var – som omtalt – selve sammenkaldelsen og sammentrædningen af denne conference, der af P. Munch blev tillagt så væsentlig betydning i sig selv – men med al mulig forsigtighed med hensyn til udsigterne for resultater.

### Nedrustningskonferencen

Da P. Munch tog ordet ved konferencens åbningsdebat den 12. februar 1932, havde stormagternes repræsentanter i forvejen fremlagt deres synspunkter og standpunkter. Han indledte da også sin tale med at henvise til den åbenhed og oprigtighed, hvormed stormagterne havde fremsat deres synspunkter, selvom han strax erkendte, at det ikke umiddelbart forekom indlysende, hvorledes disse meget forskellige synspunkter skulle kunne forenes. Men netop i en sådan situation blev ansvaret dobbelt stort. »C'est un devoir,

108. Begrebet 'den offentlige mening' bliver både mere forståeligt og samtidig mindre anvendeligt som rettesnor for statsmændenes søgen efter fælles mål og stræben, når P. Munch i sin tale ved nedrustningskonferencen 12. februar 1932 i sin omtale af de vanskeligheder, der bestod, bl.a. anførte: »Certes, il est difficile de concilier les points de vue qui regnent dans les divers pays, de satisfaire l'opinion publique dans chacun d'eux. Des intérêts plus ou moins réels se heurtent.« (SDN, Actes de la Conference pour la Réduction et la Limitation des Armements. Série A, Vol. I, 1932, s. 96). Her var der tale om flere offentlige opinioner, der ikke pegede i samme retning, men som erkendtes – mere eller mindre berettiget – at begrænse statsmændenes handlefrihed.

109. SDN, J.O. Suppl. Spéc. No. 96, 1931, s. 49 f.

110. Sst., s. 65. Jvf. Rd. 1931/32, Till. A, sp. 5637–40. En redegørelse for hele dette spørgsmål findes sst., sp. 5465–5472.

surtout pour les Etats qui ne sont pas impliqués dans la grande politique d'intérêts, ceux auxquels le chancelier Brüning a fait appel, de rechercher, dans les thèses divergentes, un terrain commun sur lequel puisse s'instituer une discussion féconde.«<sup>111</sup>

I overensstemmelse med tidligere udtalelser fremhævede P. Munch, at ingen kunne vente, at man med denne konference kunne løse alle problemer i forbindelse med nedrustningen. »Tout ce que nous pouvons espérer, pour le moment, c'est de faire un premier pas vers la réalisation des engagements pris à l'article 8 du Pacte. Mais,« fortsatte han, »il ne devrait pas être impossible d'indiquer en même temps, dans ses grandes lignes, un programme de réduction graduelle et progressive des armements, d'une réduction par étapes qui pourrait être continuée jusqu'à la réalisation complète des promesses du Pacte.«<sup>112</sup>

Det er fundamentalt samme mål og samme formulering, som den P. Munch anvendte både i 1929 og 1930. Hvad det første skridt i givet fald skulle være, forekommer underordnet det, at det overhovedet blev taget. Men når man tog det første skridt, måtte man samtidig søge at klargøre sig, hvilken vej det var det første skridt på – altså afstikke vejen, aftale principperne for, hvorledes man skulle nå frem til endemålet: virkeliggørelsen af artikel 8 og de i den indeholdte løfter.

Iøvrigt bestræbte P. Munch sig i sin tale for at påpege alle de punkter, som han – efter stormagternes indlæg at dømme – mente, at der bestod enighed om. Således pegede han på forbudet mod offensive våben, som alle havde tilsluttet sig. Men, tilføjede han, »il faut avouer que les divergences d'opinion apparaissent lorsque nous abordons la question de savoir lesquelles de ces armes ont un caractère si abominable et si offensif qu'il faille les interdire.«

Han mente, at der var enighed med hensyn til bakteriologiske våben, men var lige så optaget af, at man enedes om at forbyde brandbomber. Men det spørgsmål stod for ham tilbage, om man kun var enig om at forbyde anvendelsen af sådanne våben? Efter P. Munchs opfattelse burde man også forbyde selve fremstillingen. Det forudsatte kontrol i et meget stort omfang.

Hvad der var offensive og derfor særligt farlige våben, mente P. Munch, at man havde et fingerpeg om. »Ce sont justement les armes auxquelles les traités de paix ont reconnu un caractère offensif . . .«

Efter at have nævnt enkelte andre emner, som der efter hans mening var enighed om, sammenfattede P. Munch det således: »Nous pouvons donc

111. SDN, Actes de la Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements. Série A, Vol. I, 1932, s. 94.

112. Sst., s. 94.

constater qu'un accord semble possible au sujet de l'interdiction des armes spécialement offensives, d'une réduction sensible des dépenses militaires et de l'établissement d'un contrôle efficace . . .«<sup>113</sup>

For P. Munch stod gennemførelsen af det, som der efter hans mening var enighed om, som et meget stort fremskridt på vejen mod sikkerhed. Han kunne dårligt forestille sig nogen anden handling »qui puisse contribuer aussi efficacement au désarmement moral.« Så længe der bestod store krigsorganisationer, ville menneskers sind være hjemsøgt af frygten for krig.

Her møder man igen den for P. Munch uadskillelige sammenhæng mellem de forskellige former for nedrustning: i dette tilfælde militær og moralsk. Mens han i andre sammenhænge var mere tilbøjelig til at sætte den moralske nedrustning som den primære – forudsætningen for den militære – var det her den militære, der kom til at bidrage til den moralske. Heri at se nogen stor inkonsekvens forekommer ikke rimeligt. Den af P. Munch ved så mange lejligheder formulerede sammenhæng mellem de forskellige nedrustningsformer måtte gøre det underordnet – og et spørgsmål om det i situationen mest praktiske og lettest gennemførlige –, om man valgte fremskridt inden for den ene eller den anden nedrustningsform først. Begge – eller rettere alle tre – kunne, hvis de virkelig stod i en så nær indbyrdes forbindelse, som hævdede af P. Munch, gensidigt påvirke hinanden, således at nedrustning inden for et af områderne ville smitte af på de andre to områder og omvendt. Tilbage stod spørgsmålet om rangfølge – prioritering. Men netop denne blev situationsbestemt eller afgjort af omstændigheder, samt af en afvejning af, hvor P. Munch – som udenrigsminister for Danmark – mente, at han og hans stat havde de største muligheder for at gøre sig gældende. I en nedrustningskonference – hvis sammentræden var prioriteret højt i sig selv – forekommer det ikke urimeligt eller uforståeligt til styrkelse af argumentationen i den sammenhæng, at gøre den militære nedrustning primær og den moralske afledt deraf.

Netop når det gjaldt om at overbevise om det vigtige i at foretage den militære reduktion, fik argumentet vægt. Da P. Munch måneden efter – i marts 1932 – deltog i Delegeretforsamlingens ekstraordinære session i anledning af den japansk-kinesiske konflikt vendte han tilbage til samme betragtning og gav den et videre perspektiv, idet han drog en sammenligning mellem staternes indbyrdes forhold og udviklingen inden for de enkelte stater. »Les événements de ces derniers mois démontrent très clairement,« sagde han, »qu'aussi longtemps qu'existeront des armées et des marines puissantes ainsi que l'esprit qui s'y rattache, il sera toujours très difficile à la

Société des Nations d'imposer des solutions dans les conflits graves entre des grands Etats. Il reste difficile d'établir la 'paix de la Société des Nations', de même qu'autrefois il a été difficile de réaliser la 'paix du roi' aussi longtemps qu'ont existé des châteaux-forts, des grands seigneurs féodaux et les enceintes fortifiées des grandes villes.«<sup>114</sup>

Denne parallellisering mellem feudaltidens småfyrster og fristater og staterne i 1930'erne vil der senere blive lejlighed til at vende tilbage til i forbindelse med overvejelserne af P. Munchs opfattelse af Danmarks normative interesser.<sup>115</sup> Her gøres blot opmærksom på den, fordi den belyser og udvider den tankegang, som P. Munch gjorde gældende under nedrustningskonferencen om den militære nedrustnings primat som forudsætning for den moralske eller åndelige nedrustning. Konsekvensen af parallellen forekommer nemlig at måtte være, at lige som kongerne eller centralmagten i staternes indre forhold har måttet gennem mange vanskeligheder og forhindringer for at fastslå deres autoritet og eneret til voldsanvendelse i udøvelsen af deres myndighed, således forestillede P. Munch sig også, at Folkeforbundet – gennem vanskeligheder og forhindringer, men bl.a. gennem de enkelte staters militære nedrustning – kunne opnå en eneret til voldsanvendelse i rettens tjeneste, hvilket ville være forudsætningen for, at borgerne i alle stater kunne føle samme trykthed, som de føler over for hinanden i staternes indre forhold ved bevidstheden om, at ordensmagten beskytter dem mod lovovertrædere og selvbestaltede myndighedsudøvere.<sup>116</sup>

Denne tankegang fortsattes af P. Munch ved nedrustningskonferencen, idet han gik over til at udtrykke sin forståelse for, »que des grands Etats qui prennent une part prépondérante à la politique mondiale et même d'autres Etats, qui ne sont pas absolument rassurés à l'égard de leurs voisins, réclament des garanties supplémentaires avant de se décider à opérer de grandes réductions de leurs armements.«<sup>117</sup>

Disse garantier – der ikke mindst var krævet fra fransk side – var efter P. Munchs opfattelse i stort omfang indeholdt i Folkeforbundssystemet, hvortil kom Locarno-aftalerne og Paris-pagten (Briand-Kellogg pagten), konventionen om finansiel assistance<sup>118</sup> og konventionen om midler til forebyggelse af krig.<sup>119</sup> De kunne styrkes, hvis flere stater – som Danmark –

114. SDN, J.O. Suppl. Spéc. No. 101, 1932, s. 51.

115. Jvf. s. 530 ff.

116. Jvf. s. 86.

117. SDN, Actes de la Conference pour la Réduction et la Limitation des Armements. Série A, Vol. I, 1932, s. 95.

118. Jvf. s. 213 f.

119. Jvf. s. 214 f.

havde været villige til at tiltræde Genève-protokollen af 1924 og generalakten af 1928, der begge indeholdt den tvungne voldgifts idé. Men kærnepunktet i hele dette garantisystem var – også ifølge P. Munchs opfattelse – artikel 16 med dens sanktionsbestemmelser. Her bestod vanskeligheden bl.a. deri, at man ikke var enige om, hvordan man skulle definere en angriber. P. Munch gav udtryk for et ønske om, at man kunne opnå enighed om en sådan definition, »même imparfaite aux jeux des jurisconsultes«, fordi den ville have »une grande valeur lorsqu'il appartiendrait aux politiciens de décider qui est l'agresseur dans un cas déterminé.«<sup>120</sup>

I fortsættelse heraf – og rækkefølgen var næppe tilfældig – kom P. Munch ind på det helt centrale spørgsmål om Folkeforbundets sanktionsmidler, herunder specielt det franske forslag om en international styrke, et internationalt politikorps. »Cette idée, en elle-même, est tout a fait logique. Une institution internationale doit avoir, au même titre qu'un Etat, les moyens de faire respecter ses règles. Le Pacte, lui aussi, exprime cette idée. L'article 16 prévoit des moyens de coercition.«

For P. Munch forekom det således acceptabelt og rimeligt, at Folkeforbundet udstyredes med voldelige magtmidler på samme måde som en stats centralmyndigheder. Han så i selve sanktionsbestemmelserne spirene til sådanne. Men han understregede, at efter hans opfattelse ville de økonomiske sanktioner vise sig yderst effektive, mens der på den anden side ville bestå store vanskeligheder med at gennemføre de militære. Årsagen hertil var staternes høje rustningsniveau. Så længe det bestod, ville Folkeforbundets eventuelle sanktionsmidler skulle have et helt formidabelt omfang for at kunne gøre sig gældende. Parallelt hermed mente P. Munch, at først en fremskreden nedrustning ville muliggøre etableringen af en international styrke eller et internationalt politikorps. Den eneste praktiske mulighed herfor, som han for øjeblikket kunne se, var oprettelsen af en luftflåde for Folkeforbundet – der dog som forudsætning havde totalt forbud mod flyvevåben for alle enkeltstater.

Argumentationen bærer præg af en så kvalificeret tilslutning, at man næsten på forhånd kan affærdige tilslutningen som værdiløs – i hvert fald i den konkrete situation. Man kan få indtrykket af, at P. Munch kun går ind for den franske tankegang for straks efter at påvise, hvor vanskelig gennemførlig den efter hans opfattelse vil være. Men den kan også opfattes som et tilsagn eller et tilbud om, at man også fra P. Munchs – og Danmarks side – kunne tilslutte sig endog meget omfattende fysiske magtmidler stillet til rådighed og anvendt af Folkeforbundet, forudsat det først var lykkedes at

120. Sst., s. 96.

'opnå stormagternes og andre staters accept af deres relative fysiske magtesløshed i forhold til Forbundet.

Dette er delvis en ørkesløs spekulation, idet rækkevidden af og indholdet i et sådant formodet tilbud aldrig blev sat på prøve. Men sætter man argumentationen i forbindelse med P. Munchs parallellisering med staternes indre forhold og fredeligørelsen inden for disse, forekommer det lige så urimeligt at ville affærdige P. Munchs opfattelse af Folkeforbundet som kimen til en overstatslig myndighed med dertil hørende magtmidler som at ville hævde, at han på stedet og i den konkrete situation var parat til at tilslutte sig tanken om militære sanktioner og etableringen af et internationalt politikorps.

Hovedindtrykket af talen bliver, at P. Munch anså drøftelsen af den militære nedrustning for at have en værdi i sig selv. Han erklærede sig for tilfreds med, at stormagterne talte åbent ud med hinanden – selvom de måske derved samtidig afdækkede betydelig afstand i synspunkter. For Danmarks – og andre ligestillede staters vedkommende – så P. Munch det som opgaven at søge dels at fastholde det principielle sigte i forhandlingerne – opfyldelsen af løfterne i artikel 8 – og dels at lytte opmærksomt og finde ud af, hvor der syntes at være mulighed for enighed mellem stormagterne for derefter at formulere denne enighed og muligvis konkretisere den i bestemte punkter. Samtidig er det helt åbenlyst, at P. Munch også havde sin opfattelse af, hvad der ville være ønskeligt, om konferencen nåede til enighed om: forbud mod fremstilling og anvendelse af offensive våben, kemisk og bakteriologisk krigsførelse, flyvemaskiner og bomber og oprettelsen af en kontrolinstans med vide beføjelser. Men hvad han i givet fald ville yde sin særlige støtte til, hvad han ville prioritere højere end andet, ville i hvert enkelt tilfælde afhænge af, hvad han skønnede, at stormagterne kunne blive enige om, og hvad der var udsigt til at kunne gennemføre med deres aktive deltagelse.

Derved havde han placeret sig ikke i en mæglende, men formidlende rolle. Han havde reelt afskrevet sin egen – eller sin stats – aktive og direkte påvirkning af det mulige udfald af konferencen. Men samtidig havde han også fralagt sig ansvaret for konferencens mulige fiasko. Under alle omstændigheder blev hans stillingtagen en tilpasning til, hvad stormagterne kunne blive enige om – og i givet fald en tilpasning til den situation, at de ikke kunne blive enige.

## Ligestillingsspørgsmålet

På et enkelt punkt indtog P. Munch et standpunkt i et spørgsmål, som han vidste var omstridt blandt stormagterne. Man kan hævde – som Munch senere oplyser, at Pürschel opfattede det<sup>121</sup> – at hans forsøg på at få offensive våben defineret i henhold til fredstraktaterne var i betænkelig nærhed af en stillingtagen for Tyskland. Tilsyneladende klaredes Pürschels betænkeligheder netop ved den formulering, som P. Munch anvendte i sin tale af 12. februar. Meget mere omstridt – og dermed risikofyldt – var spørgsmålet om ligestilling.

I sin tale 12. februar 1932 sagde han om dette spørgsmål: »La délégation allemande a demandé avec beaucoup de force l'adoption du principe de l'égalité de droits dans ce domaine pour tous les Etats.«<sup>122</sup> Hvis man, fortsatte P. Munch, kunne blive enige om at begrænse friheden for de stater, der ikke var bundet af fredstraktaterne – dog med visse ikke nærmere anførte undtagelser – var der opnået et væsentligt skridt hen imod virkeliggørelsen af den krævede lighed. Dette kunne følges op af en gradvis nedskæring, som ville kunne fuldstændiggøre ligheden.

P. Munchs synspunkt var således, at man som udgangspunkt for overvejelserne af, hvilket rustningsniveau der burde tilstræbes, kunne tage det niveau, som sejrherrene i 1. verdenskrig i fredstraktaterne havde lagt for de overvundne stater. Ved straks at begrænse samtlige staters rustningsfrihed og altså søge at fastlåse situationen, som den var i 1932, for dernæst gradvist at foretage nedskæringer, ville man efterhånden opnå den lighed, som Tyskland så stærkt ønskede. Munch anerkendte berettigelsen af dette ønske, når ligestillingen vel at mærke blev fortolket på den måde, at andre stater skulle søge *ned* mod det i fredstraktaterne formulerede tyske rustningsniveau. Han formulerede ikke nogen opfattelse af den omvendte mulighed: at Tyskland gennem øgede rustninger søgte op på højde med de øvrige stormagters rustningsniveau.

Man kan således næppe udlægge P. Munchs udsagn som en ukvalificeret støtte til det tyske standpunkt. Snarere kan det opfattes som en pression over for stormagterne Frankrig og Storbritannien i den forstand, at han foreholdt dem de idealer og den målsætning, som de selv – sammen med U.S.A. – havde fastsat dels i Folkeforbundspagten og dels i fredstraktaterne. Han gik ikke ind på en overvejelse af, hvad der havde været hensigt og motiver for fastsættelsen af disse idealer. Han tog dem på deres pålydende og søgte der-

121. Er. 5, s. 260.

122. SDN, Actes de la Conference pour la Réduction et la Limitation des Armements. Série A, Vol. I, 1932, s. 94.

ved at påvise over for dem, at der bestod et for dem tilsyneladende acceptabelt udgangspunkt for alle overvejelser af ligestilling og rimeligt rustningsniveau.<sup>123</sup>

P. Munchs udsagn tyder også på, at han var helt klar over, hvilken rolle ligestillingsprincippet spillede, og at han i dette så risikoen for et muligt sammenbrud af nedrustningsforhandlingerne. For så vidt, som det var et ofte fremført synspunkt fra tysk side, krævede det ikke større indsigt eller omtanke at forstå, at fastholdt Tyskland dette krav, og vægrede de øvrige stormagter sig ved at imødekomme det, kunne det i sig selv blive den anstødssten, som fik hele forhandlingssituationen til at gå i opløsning. På den anden side mente P. Munch åbenbart, at man ikke kunne fortænke Tyskland i dette krav, blot gjaldt det om at imødekomme det på en sådan måde, at det ikke medførte yderligere oprustninger.<sup>124</sup>

Men som vidnesbyrd om P. Munchs meget spændstige tankegang i disse spørgsmål og hans stædige forsøg på at udlægge en sket udvikling som fordelagtig for sine synspunkter, selvom den havde medført et i forhold til hans udtalelser i 1932 negative resultat, skal anføres hans udtalelser om ligestillingsspørgsmålet i 1936.

I sin tale i Delegeretforsamlingen den 2. juli var P. Munch inde på det betydningsfulde i at få genoptaget nedrustningsforhandlingerne, både blandt medlemmer og ikke-medlemmer af Folkeforbundet. Han erkendte vanskelighederne. »Mais,« fortsatte han, »tout au moins, un obstacle qui a empêché la Conférence du désarmement d'aboutir, celui de l'inégalité existant alors entre les armements des divers Etats a maintenant disparu.«<sup>125</sup> Måden, hvorpå der i løbet af de godt 4 år var opnået ligestilling – nemlig den klart proklamerede tyske genoprustning – var i denne forbindelse ligegyldig eller blev i hvert fald ikke omtalt af P. Munch. Det vigtige var at understrege, at det der i så høj grad havde været stridspunktet på nedrustningskonferencen – og som i 1933 havde været den af Tyskland formelt angivne hovedårsag til, at det ikke længere ønskede at deltage i nedrustningsforhandlinger og Folkeforbundsarbejde i det hele taget<sup>126</sup> – nu var bragt ud af verden – uanset på hvilken måde. Det måtte, eller kunne i hvert fald i P. Munchs øjne betyde, at nu

123. Jvf. hans argumentation for hvilke våben, der kunne anses for offensive, s. 118. Samme argumentation fremsattes umiddelbart efter fremhævelsen af ligeretsprincippet.

124. Denne opfattelse var ikke enestående for P. Munch; jvf. Viscount Cecil: *A Great Experiment*, s. 239 f. *The Eden Memoirs, Facing the Dictators*, s. 366 f.

125. SDN, J.O. Suppl. Spéc. No. 151, 1936, s. 41.

126. SDN, Actes de la Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements. Série B, Vol. III, 1936, s. 646. Her findes gengivet ordlyden af Tysklands telegram af 14. oktober 1933.



kunne stormagterne genoptage deres afbrudte indbyrdes forhandlinger på lige fod.<sup>127</sup> I 1936 kan argumentationen lige så fuldt udlægges som en pression over for Tyskland, idet denne stat jo nu ikke længere kunne hævde, at den var nægtet ligestilling – uanset at det var gennem en énsidig handling fra dens side, at den havde opnået denne.

### Pionérstaterne

Det er uden for denne undersøgelses opgave at følge nedrustningsforhandlingernes forskellige faser og P. Munchs stillingtagen til hvert enkelt punkt i udviklingen af disse forhandlinger. På baggrund af hans stillingtagen i 1929 og de følgende år frem til den indledende debat i Genève i februar 1932 forekommer det rimeligt, at han – og hele den danske delegation – på én gang udtrykte tilfredshed med, at forhandlingerne overhovedet fandt sted, men samtidig, efterhånden som disse udviklede sig til i stigende grad at blive tekniske forhandlinger i de forskellige underudvalg,<sup>128</sup> dels gik ind i dette arbejde og søgte at deltage i drøftelserne på de vilkår, som mere indflydelsesrige stater nu en gang fastsatte for disse, og dels fik stadig mindre lejlighed til at fremsætte principielle erklæringer. Typisk i så henseende var P. Munchs indlæg i den almindelige kommission den 13. april 1932, hvor man drøftede det udkast til en nedrustningskonvention, som var blevet forberedt forud for konferencen, og som den 11. april blev forelagt kommissionen til drøftelse.<sup>129</sup> Det var ved denne lejlighed, at P. Munch fremlagde og nærmere begrundede det 9-punkt forslag, som han på den danske regerings vegne havde forelagt kommissionen.<sup>130</sup>

Det danske forslag indeholdt de hovedpunkter, som P. Munch havde omtalt i sin tale af 12. februar s.å. Man kan karakterisere P. Munchs indlæg 13. april som en videreførelse og specialisering af hans indlæg 12. februar, men med den væsentlige forskel, at han 13. april var netop så 'teknisk', som han tidligere havde ment, at man ikke længere behøvede være. Synspunktet skal ikke drives videre, end det kan bære. P. Munch havde udtalt en anerkendelse af, at det måtte blive på stormagternes vilkår, at nedrustningsfor-

127. Jvf. Genève-talerne 1931, hvor P. Munch argumenterede for, at både en forbedring og forværring i forholdet kunne bidrage til at fremme nedrustningsbestræbelser. (S. 77, note 16).

128. Jvf. SDN, Rapport Préliminaire sur les travaux de la Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements. Elaboré par M. Arthur Henderson. Genève, 1936.

129. SDN, Actes de la Conférence pour la Réduction et la Limitation des Armements. Série B, Procès-Verbal de la Commission Generale. Vol. I, Genève 1932, s. 36.

130. Sst., s. 71–73. Jvf. Er. 5, s. 260.

handlingerne skulle føres. I det omfang man fra P. Munchs og dansk side i det hele taget forestillede sig at kunne deltage i og muligvis bidrage til det forløb, forhandlingerne fik, måtte man gå ind i en drøftelse af og stillingtagen til de tekniske problemer, som stormagterne antoges at tillægge betydning – uanset om denne betydning var reel eller blot en mere omstændelig måde at give meddelelse om, hvad man ønskede. Opfattet på denne måde kunne den tilsyneladende rent tekniske drøftelse – herunder teknisk betonedede indlæg fra P. Munchs og andre tilsvarende statsmænds side – også bidrage til det, der forekommer at have været hovedformålet med de små staters deltagelse i forhandlingerne efter P. Munchs opfattelse: nemlig at holde forhandlingerne mellem stormagterne i gang.

Denne formodning om P. Munchs hovedopfattelse bestyrkes yderligere ved at følge nedrustningsforhandlingernes videre forløb og de små staters deltagelse heri. Efterhånden som forhandlingerne udviklede sig efter et mønster, der tenderede imod, at stormagterne forhandlede udenom konferencen og i direkte indbyrdes kontakt, opstod blandt flere mindre stater en utryghed herved og derved forudsætninger for det initiativ i retning af at fastholde stormagternes forhandlinger inden for konferencen, som kom til at gå under betegnelsen »de otte staters aktion«. <sup>131</sup> Rent bortset fra det allerede for samtiden bemærkelsesværdige i, at stater med hidtil så uensartet adfærd inden for Folkeforbundet som Spanien, Norge, Sverige, Danmark, Holland, Belgien, Schweiz og Tjekkoslaviet fandt sammen om denne aktion, var det helt tydeligt proklamerede formål med den at bringe stormagterne tilbage til forhandlinger inden for selve nedrustningskonferencen, hvor de i højere grad end udenfor var modtagelige for og måtte være interesseret i tilslutning eller afstandtagen fra mindre staters side. <sup>132</sup> Mens etableringen af »de otte stater« kan opfattes som en ad hoc koalition med et begrænset formål, ligger selve dette formål – at bringe stormagterne tilbage til forhandlinger sammen med nedrustningskonferencens øvrige deltagere – i god tråd med hele den opfattelse, som P. Munch havde givet udtryk for. Tilsyneladende kan det forekomme selvmodsigende dels at understrege stormagternes afgørende betydning for udfaldet eller forløbet af nedrustningskonferencen og placere andre stater i en underordnet og fortrinsvis formidlende rolle for derefter, når stormagterne tilsyneladende skrider til indbyrdes og direkte forhandlinger at

131. Jvf. Survey of International Affairs 1932 s. 248. Schweizeren Carl Loosli-Usteri benævner i sin store undersøgelse: Geschichte der Konferenz für die Herabsetzung und die Begrenzung der Rüstungen 1932–34. Zürich 1940, s. 129, disse stater: pionérstaterne.

132. Jvf. stormagtserklæringen af 11. 12. 1932, pkt. 4. Carl Loosli-Usteri: Anf. værk, s. 289.

protestere herimod og søge at bringe dem tilbage til konferencens meget større og meget mere u håndterlige forhandlingsforum. Selvmodsigelsen er imidlertid kun tilsyneladende. At det var stormagterne, der ville få den afgørende indflydelse på konferencens forløb og mulige resultater, var ikke ensbetydende med, at hvad de måtte kunne blive enige om, og hvorledes de nåede frem til denne enighed var uden interesse for de øvrige stater. Ved at stille sig til rådighed som formidlere – og derigennem betyde stormagterne, at de ikke havde grund til at frygte en samlet aktion fra mindre staters side til fordel for den ene eller den anden stormagt – havde de små stater samtidig understreget – som også gjort af P. Munch –, at de fandt denne formidlende funktion af afgørende betydning for, at konferencen skulle nå frem til resultater, som også i deres øjne var acceptable. Søgte stormagterne at frigøre sig fra denne formidlende funktion ved at træde i direkte indbyrdes forhandling, mistede disse stater deres påvirkningsmulighed og indflydelse i retning af principiel fastholden ved nedrustningernes langsigtede mål. Det måtte derfor være en naturlig bestræbelse at søge at bringe stormagterne tilbage til et forhandlingsforum, hvor denne funktion havde de bedste forudsætninger for at blive udøvet.

Formodningen bestyrkes yderligere ved at vende sig mod P. Munchs egen og meget senere beretning om afrustningsforhandlingerne.<sup>133</sup> Ifølge dem havde P. Munch på forhånd anset det for sandsynligt, at »Konferencen vilde mislykkes.« At P. Munch på henved 10 års afstand og under indtryk af senere begivenheder, fandt det sandsynligt, at konferencen måtte mislykkes, kan ikke overraske. Men overvejer man nærmere, hvad det var, der efter hans senere nedskrevne erindringer forårsagede, at konferencen mislykkedes, så bliver det påfaldende, at det – foruden stormagternes konstaterede og allerede for samtiden helt åbenlyse indbyrdes uenighed – hovedsagelig var i de rent tekniske spørgsmål, at konferencens sammenbrud viste sig. Således stiller P. Munch det spørgsmål, om ikke den pludselige offentliggørelse af de amerikanske planer havde formindsket udsigterne til et resultat.<sup>134</sup> Bagudskuende og under indtryk af den i 1939 påbegyndte krig var det hverken urimeligt eller uforståeligt, at P. Munch let opfattede det således, som om konferencens succes eller fiasko kunne bedømmes på, om der overhovedet kom nogen nedrustningsaftale med påfølgende afspænding i stand. Men det kan ikke være afgørende for bestræbelser i retning af at forstå, hvilken opfattelse han handlede ud fra i selve situationen 10 år tidligere. Den slår langt stærkere igennem i det knappe referat, der gives af selve forhandlingsforløbet,

133. Er. 5, s. 252 ff.

134. Sst., s. 266.

og som blandt andet indeholder karakteristikkene af det sovjetiske forslag om fuldstændig afrustning som »en Demonstration«, man efter P. Munchs opfattelse ikke kunne tilslutte sig, fordi den meget let kunne føre til konferencens sammenbrud.<sup>135</sup> Man forstår godt, hvorfor det sovjetiske forslag – hvis oplæg P. Munch tidligere havde taget afstand fra som 'uigennemførligt' – kunne bringe forvirring og usikkerhed blandt de små stater. Forslaget om at stræbe mod fuldstændig afrustning var i fuld overensstemmelse med det langsigtede mål, som også de var gået ind for. Når det ikke fik tilslutning fra deres side, var det – ifølge P. Munch – hovedsagelig, fordi det ikke havde megen udsigt til at få tilslutning fra andre stormagters side, og dermed ikke tjente noget formål i henseende til at skabe nye principielle mål eller danne udgangspunkt for fornyede forhandlinger, hvori alle stormagter kunne deltage. Men det interessante er, at udtrykket »demonstration« her bruges nedsættende, al den stund, at hvad P. Munch talte for og gik ind for netop var en demonstration af principielle og langsigtede mål og med det øjeblikkelige eller kortsigtede mål at holde forhandlingerne i gang – eller få dem genoptagede. Men der var den afgørende forskel på den af P. Munch foretagne og forsvarede demonstration og den af Sovjetunionen foretagne, at P. Munch erkendte demonstrationens begrænsning inden for rammerne af det, som det var muligt at få stormagterne til at acceptere, mens Sovjetunionen efter P. Munchs opfattelse gik langt ud over disse rammer. Derfor var i hans øjne Sovjetunionens demonstrationspolitik gold og udsigtsløs, mens hans og de andre små staters demonstrationer havde muligheder for at påvirke stormagterne så langt og så meget, som de iøvrigt kunne gøres interesserede i at få de små stater med i de førte forhandlinger.

Den håbløshed og næsten på forhånd opgivende illusionsløshed, der fremgår af P. Munchs senere erindringer må tages med alt muligt forbehold, når man vil forstå hans indstilling og forhåbninger i 1932. De er i højere grad affattede af den danske indenrigspolitiker P. Munch, der i sit hjemlige miljø – selv i opposition, men især som minister – lagde hovedvægten på en forhandlings praktiske resultater, end af den danske udenrigsminister P. Munch, der i direkte forhandling med andre stater – herunder stormagterne – om spørgsmål, der lå langt ud over Danmarks direkte påvirkningsmuligheder, affandt sig med og direkte fremhævede demonstrationspolitikken som den mest anvendelige for en stat i Danmarks position.

Denne indstilling fremgår tydeligt af det initiativ til genoptagelse af nedrustningsforhandlingerne, som P. Munch foretog sammen med de øvrige nordiske udenrigsministre i 1936.

135. Sst., s. 261.

Under sin tale i Delegeretforsamlingen 28. september 1936 kom P. Munch ind på det påtrængende nødvendige i at få nedrustningsforhandlingerne bragt videre. Han sagde, at det simpleste ville være, om »les sept Etats dont dépend en premier lieu la paix du monde puissent se mettre d'accord.«<sup>136</sup> Han fortsatte: »Si les sept Etats viennent nous dire: »Nous allons faire une nouvelle tentative«, je pense que nous devrions nous en féliciter et attendre tranquillement le resultat. Sinon, je crois que l'Assemblée, puis le Conseil, doivent étudier la possibilité de pendra l'initiative et provoquer, si possible, sous une forme appropriée, des négociations entre les Etats en question, membres et non membres de la Société.«

Igen bemærker man den stærke understregning af de 7 stormagters hovedansvar. I modsætning til formålet med 'pionérstaternes' aktion i 1932, stilles stormagterne nu frit, så de på egen hånd kan søge at nå til resultater. Nu er det vigtigste blot, at de overhovedet vil forhandle. Provokationen eller pressionen fra Delegeretforsamlingen havde til formål at formå dem til at forhandle.

P. Munch har tilsyneladende ikke anset det for meget sandsynligt, at stormagterne på egen hånd skulle genoptage nedrustningsforhandlingerne. For ved afslutningen af samme tale stillede han forslag om genoptagelse af arbejdet i 3. kommission, som var blevet indstillet ved åbningen af nedrustningskonferencen i 1932.<sup>137</sup> Selve fremsættelsen af dette forslag var et skridt på vejen til den nævnte provokation.

Forslaget var udarbejdet sammen med Finland, Holland, Norge og Sverige. Det henviste til, at spørgsmålet om 3. kommissions reetablering var blevet drøftet i Forbundets bureau. Imidlertid havde bureauet meddelt Delegeretforsamlingen, at man fra fransk side overvejede at fremsætte forslag om at sammenkalde nedrustningskonferencens særlige bureau, hvorfor det ikke mente at kunne anbefale genoptagelsen af arbejdet i 3. kommission.<sup>138</sup> De fem staters forslag måtte opfattes som et modtræk mod det franske forslag og bureauets udtalelse. Det franske forslag var begrænset til drøftelsen af nogle tekniske spørgsmål, som nærmere kunne undersøges inden for nedrustningskonferencens bureau. De fem staters forslag sigtede derimod tydeligt mod en genoptagelse af hele den principielle nedrustningsdebat, som kunne hævdes at være ophørt i sommeren 1934.<sup>139</sup>

I Delegeretforsamlingens møde 1. oktober 1936 oplystes, at man i bu-

136. SDN, J.O. Suppl. Spéc. No. 155, 1936, s. 65. Om de syv stormagter se 3. kapitel.

137. Jvf. Margaret E. Burton: *The Assembly of the League of Nations*, s. 137, note 3.

138. Jvf. SDN, J.O. Suppl. Spéc. No. 155, 1936, s. 43.

139. SDN, *Rapport Préliminaire sur les travaux de la Conference pour la Réduction et la Limitation des Armements*. Élaboré par M. Arthur Henderson, s. 32.

reauet atter havde drøftet spørgsmålet og nu var nået til enighed om at foreslå 3. kommission nedsat igen. Forslaget blev tiltrådt.<sup>140</sup>

Kommissionen afholdt ialt 3 møder, og drøftelserne blev i vid udstrækning præget af talsmænd fra de 5 stater, hvis forslag havde ført til kommissionens nedsættelse.<sup>141</sup> De tiltrådte alle forslaget om indkaldelsen af nedrustningskonferencens bureau, men ønskede, at selve konferencen skulle genindkaldes samtidig, samt at man på den skulle skride til gennemførelse af det, som der var opnået enighed om i 1934. De gik helt og fuldt ind for et fransk forslag om kontrol med våbenfabrikation og -handel. De ønskede blot andet og mere end det. Således anførtes nedsættelsen af den permanente nedrustningskommission, som skulle overvåge nedrustningernes gennemførelse. Interessant var reaktionen fra den britiske og franske delegerede. De fremhævede begge vanskelighederne ved at komme videre uden for meget begrænsede områder, og begge modsatte sig nedsættelsen af den permanente nedrustningskommission. De var også begge meget skeptiske over for værdien af at genindkalde selve nedrustningskonferencen.<sup>142</sup> Resultatet blev vedtagelsen af en rapport og et resolutionsforslag, som kun rummede det oprindelige franske forslag om en snarlig indkaldelse af nedrustningskonferencens bureau.<sup>143</sup>

Man var således tilbage ved den situation, som forelå inden de fem stater fremsatte deres forslag om genoptagelsen af arbejdet i 3. kommission. Men set i en større sammenhæng og på baggrund af, hvad man mente at have fået ud af 'pionérstaternes' initiativ i 1932, kan initiativet i 1936 og dets udfald ikke éntydigt betegnes som en fiasko. Det lykkedes dog at få reetableret 3. kommission og derved få fastslået, at nedrustningsspørgsmålet ikke var taget af dagsordenen inden for Folkeforbundet. Derved var atter demonstrativt peget på de forpligtelser i henhold til Pagtens artikel 8, som alle medlemsstater havde påtaget sig, og som det for P. Munch var så væsentligt at fastholde stormagterne ved.<sup>144</sup>

### Den militære nedrustnings betydning

Set i et bagudskuende perspektiv og med en senere tids viden om, at det ikke lykkedes at formå stormagterne til at genoptage nedrustningsforhandlingerne, kan P. Munchs opfattelse af disse spørgsmål og de forsøg til initia-

140. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 155, 1936, s. 91.

141. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 158, 1936, s. 9-16.

142. Sst., s. 16 f. og 18 ff.

143. Sst., s. 28.

144. Man må erindre, at Tysklands genindtræden i Folkeforbundet på dette tidspunkt ikke var definitivt opgivet. Jvf. s. 190.

tiver, som han foretog sammen med andre statsmænd, forekomme både meningsløse og naive. I sine erindringer synes P. Munch også nærmest at undskylde dem. Men set ud fra selve situationen, dens omstændigheder og vilkår, forekommer hverken opfattelsen eller forsøgene at være meningsløse. Det meningsløse ville være iøjnefaldende, hvis P. Munch og hans statsmandskolleger af hensyn til nedrustningsforhandlingerne og den demonstrative fastholden ved nedrustningsforpligtelsen, havde forsømt eller risikeret andre synspunkter eller interesser, som de også selv anså for mere afgørende for deres stater. Men det forekommer ikke at være tilfældet.

Den militære nedrustning forekommer ikke hos P. Munch at have været prioriteret højere end andre former for nedrustning. At den var ønskelig og anset for vigtig, var for ham ikke ensbetydende med, at man af hensyn til den skulle tilsidesætte andre og måske mere påtrængende opgaver. Det berøede blandt andet på, at den internationale militære nedrustning efter P. Munchs opfattelse i så høj grad var stormagternes opgave og ansvar. Hvad man fra dansk side kunne bidrage hertil, var i høj grad begrænset på grund af de begrænsede militære midler, som man under alle omstændigheder besad sammenlignet med stormagterne.

På den anden side var det for P. Munch en helt oplagt dansk opgave og interesse at formå stormagterne til at fremme deres militære nedrustning mest muligt. I dette synspunkt mødte han ikke nogen udtalt modsigelse i Danmark. Oppositionen gav snarere udtryk for en vis bekymring over, at P. Munch førte sig selv – og dermed Danmark – for stærkt frem i et farligt storpolitisk spil, som ikke fremmede denne nedrustning. Da nedrustningsforhandlingerne brød sammen, blev det dernæst udlagt som nærmest et personligt nederlag for P. Munch.

Det kan ikke benægtes, at P. Munch både proklamatorisk og i form af aktiv indsats prioriterede den militære nedrustning højt, så længe han overhovedet anså den for at være gennemførlig. Dette var i god overensstemmelse med hans synspunkter på spørgsmålet om omfanget af det danske militære udstyr og var formentlig præget heraf, lige som en international militær nedrustning kunne styrke ham i den danske debat om dette spørgsmål. Men fordi P. Munch talte så meget om militær nedrustning og også aktivt deltog i bestræbelser i den retning, når sådanne foregik, kan man ikke deraf slutte, at det for ham var den afgørende mærkesag, der var overordnet alle andre spørgsmål og hensyn. Heller ikke kan man på det grundlag slutte, at den militære nedrustning for P. Munch var forbundet med en særlig altruistisk indstilling, som han mente burde være rettesnoren for Danmarks deltagelse i international politik. Det nærmeste man kan komme spørgsmålet er, at P. Munch så en fordel for Danmark og andre ligestillede stater i en

international militær nedrustning, som først og fremmest ville virke reducerende på stormagternes så stærkt overvejende 'fysiske' overlegenhed.

En mere dybtgående forståelse af P. Munchs prioritering af den militære nedrustning får man først, når man sætter den ind i en større sammenhæng med hele hans opfattelse af Danmarks stilling og denne nedrustningsforms betydning i forhold til andre nedrustningsformer.

### *Den økonomiske nedrustning*

Den efter P. Munchs mening nære sammenhæng mellem de forskellige nedrustningsformer afspejler, at der findes flere og andre 'våben' end de rent militære. Det er allerede påvist, hvorledes han i sine foredrag i 1931 tydeligt fremhævede den »økonomiske nedrustning« som den mest påtrængende at søge gennemført inden for Folkeforbundet.<sup>145</sup>

Allerede statsminister Stauning havde i sit indlæg i Delegeretforsamlingen i 1929 blandt meget andet nævnt »les difficultés économiques dont souffre un certain nombre d'États.«<sup>146</sup> Han havde anført, at »Quelques pays ont cherché à vaincre leurs propres difficultés en élevant les barrières douanières, mais ce n'est pas ainsi qu'on peut résoudre les difficultés internationales.« Punktet forekom i den sammenhæng, hvori det blev fremsat, ikke at være mere afgørende for Danmark end de øvrige anførte. Tager man som vigtighedskriterium, hvilke punkter vedkommende stat formulerer resolutionsforslag om, forekommer det berettiget at fremhæve ratifikationssynspunktet som det åbenbart mest afgørende for den nye danske regering på daværende tidspunkt.<sup>147</sup> Men også spørgsmålet om ratifikation af indgåede konventioner – der kan tage sig ud som rent normativt eller folkeretligt – kan rumme handelspolitiske aspekter. Således anførte den danske delegerede, Holger Andersen, der førte forslaget gennem 1. kommission, som det nyeste eksempel på, at en konvention ikke trådte i kraft på grund af manglende ratifikation, konventionen om ophævelse af begrænsninger af ind- og udførsel.<sup>148</sup>

Da P. Munch det følgende år tog ordet som Danmarks førstedelegerede i Delegeretforsamlingen, havde spørgsmålet om økonomisk nedrustning fået en langt mere fremtrædende placering i den danske regerings henvendelse til de øvrige medlemsstater. Efter med beklagelse at have omtalt, at så få stater

145. Jvf. s. 80 f.

146. SDN, J.O. Suppl. Spéc. No. 75, 1929, s. 42. Jvf. Rd. 1929/30, Till. A, sp. 3805–3822.

147. Sst., s. 41, jvf. s. 60, hvor der fremsættes et dansk resolutionsforslag herom, jvf. Rd. 1929/30, Till. A, sp. 3713 ff.

148. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 76, 1929, s. 34.



havde tiltrådt generalakten af 1928 i dens helhed, og erkendt, at sammenkaldelsen af nedrustningskonferencen måtte afvente flådekonferencen i London, gik P. Munch videre til dette emne.

Han anerkendte det britiske initiativ til at søge gennemført »une première réduction des armements économiques qui, depuis la guerre, désorganisent la vie économique de notre continent européen.«<sup>149</sup> P. Munch fortsatte med at udtrykke sin tilfredshed med, at der tilsyneladende var opnået enighed blandt økonomer og statsmænd om, med hvilke midler man kunne overvinde vanskelighederne, og han fastslog: »Les anciens débats théoriques entre les protectionnistes et libre-échangistes se sont quelque peu atténués.«

Hvem der havde sejret i denne debat, var heller ikke tvivlsomt for P. Munch. »Presque tout le monde reconnaît aujourd'hui que les divisions de l'Europe en une trentaine de territoires douaniers, dont la plupart surélèvent un peu plus chaque année leurs barrières douanières, constitue pour le moins une exagération aussi nuisible aux intérêts économiques de l'Europe que la division douanière de la France, avant la grande Révolution, ou celle de l'Allemagne avant le »Zollverein«, pouvait l'être aux intérêts de ces pays.«

Hermed anslog P. Munch et tema, som både før og siden var gennemgående for hans betragtninger over og opfattelse af både årsager til og metoder til afhjælpning af den økonomiske misere, som efter hans opfattelse plagede Europa. Tankegangen forudsætter, at der bestod en fælles europæisk økonomisk interesse, og at denne interesse var blevet klart og tydeligt påpeget af den økonomiske sagkundskab, hvormed P. Munch tænkte på de faguddannede økonomer fra de højere læreanstalter.

Dette fremgik endnu tydeligere af hans indlæg i Delegeretforsamlingens 2. kommission i 1934, hvor P. Munch under drøftelserne af de handelspolitiske spørgsmål bl.a. sagde: »Peut-être certains pays, surtout les grands États disposant de forces économiques supérieurs, peuvent-ils tirer un avantage de la guerre économique qui sévit à l'heure actuelle; mais cet avantage est uniquement de caractère temporaire; à la longue, il est impossible, tout à la fois, d'empêcher les autres peuples de vendre et de les contraindre à acheter.«<sup>150</sup> Denne rent foreløbige og begrænsede fordel var efter P. Munchs opfattelse helt indlysende. Han kunne vel forstå – og måtte også erkende

149. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 84, 1930, s. 51 Jvf. Rd. 1930/31, Till. A, sp. 5931 ff. og 6101 ff. Med det britiske initiativ mente P. Munch formentlig det af Arthur Henderson dagen i forvejen omtalte britiske ønske om at styrke Forbundets sekretariat med henblik på en effektivisering af netop handelspolitiske forhandlinger. (St., s. 40 f.).

150. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 127, 1934, s. 22. Talen findes gengivet på dansk i Rd. 1934/35, Till. A, sp. 4905–4908.

–, at man i en given situation, af bekvemmelighedshensyn, måtte indrette sig på »une politique d'isolement«. »Mais,« fortsatte han, »c'est tout autre chose lorsqu'on se donne pour but de restreindre autant que possible les relations internationales. Cette politique est contraire à la nature qui a créé, dans les divers pays, des conditions de production toutes différentes, et contraire aussi à l'histoire qui a aboutit à la répartition, entre les pays du monde, de races humaines douées de facultés différentes. Elle est contraire, enfin, au progrès technique qui crée chaque jour des moyens de transport plus puissants.«

I dette udsagn benyttede P. Munch 3 efter hans opfattelse afgørende argumenter imod den isolations- og selvforsyningspolitik, som var blevet så udbredt, siden han var blevet udenrigsminister. For det første var den mod naturen, hvorved må forstås, at der efter P. Munchs opfattelse bestod visse af menneskers påvirkning og indgriben uafhængige lovmæssigheder for den internationale økonomi, som man handlede imod, hvis man søgte at opbygge beskyttelse og selvforsyning. Dernæst var den mod historien, hvilket i denne forbindelse vel må opfattes som den lære om økonomiske sammenhænge, som kan udtrages af den økonomiske historie, og hvor P. Munch specielt fremdrog arbejdsdelingen som en historisk nødvendighed. Endelig var den mod de tekniske fremskridt, som muliggjorde en livlig vareudvexling.

At det er let at genkende Danmarks situation og de beklagelser over de ydre vilkår, som havde medført denne, fremsat i mange andre sammenhænge af P. Munch, er ikke i denne forbindelse det centrale. Mere afgørende er, at P. Munch under sin deltagelse i behandlingen af disse spørgsmål inden for Folkeforbundet fandt det formålstjenligt og vel derfor virkningsfuldt at fremsætte disse synspunkter. Går man ud fra, at det for ham måtte være vigtigt så langt som muligt og så meget som muligt at få tilslutning til synspunkter, som han mente tjente Danmarks interesser – eller i hvert fald ikke stred imod disse –, er disse udsagn centrale, fordi han både i 1930 og 1934 benyttede sig af Folkeforbundsforsamlinger til at søge at få tilslutning til disse synspunkter.

I fortsættelse af sin argumentation – men lidt modstridende med hans udsagn i 1930 om enigheden mellem økonomer og statsmænd – efterlyste P. Munch i 1934 »une politique économique plus conforme aux enseignements des économistes.«<sup>151</sup> Igen påberåbte han sig den økonomiske sagkundskab og søgte at tage den til indtægt for sine synspunkter. Men denne gang var det som en besværgelse imod den »unaturlige, uhistoriske og fremskridtsfjendtlige« udvikling, som statsmændene måtte være ansvarlige for.

P. Munch var i sin tale i 1930 ikke uopmærksom på, at »tout en proclamant ces principes si justes, on ne les applique pas dans la pratique.« Det kunne være galt nok, at statsmændene tøvede med at tilslutte sig og udforme konventioner i overensstemmelse med de ifølge P. Munch sunde økonomiske principper. Værre var dog, »lorsque, dans leur propre pays, les hommes politiques se trouvent en face de crises économiques, ils reculent devant l'application de principes dont, personnellement, ils reconnaissent la justesse.«<sup>152</sup> Det var samme argumentation, som P. Munch benyttede året efter under sine foredrag i Genève.<sup>153</sup> Den viser en stræben mod forståelse af den situation, som statsmænd, når de kom hjem til deres kriseprægede stater, befandt sig i, og – som vi senere skal se – også P. Munch havde erfaret under sine møder med den danske Rigsdag og andre interesserede grupper i det danske samfund. Samtidig var det en påstand om, at statsmændenes handlinger ikke nødvendigvis var i overensstemmelse med deres personlige opfattelse. I det lå en opfordring til dem om i højere grad at handle i overensstemmelse med de principper, som de selv fandt rigtige og økonomisk sunde.

For P. Munch at se var den »forkerte« økonomiske udvikling blevet skærpet og tilspidset i løbet af de sidste måneder – hvilket må betyde i løbet af 1930. Han udtrykte sin overbevisning om, at de statsmænd, der havde foretaget skridt i retning af isolation og toldforhøjelser havde gjort det modvilligt. Men han understregede ikke desto mindre, at »cette évolution est très grave, elle provoque une méfiance générale envers la Société des Nations, une animosité mutuelle entre les nations, entre les classes sociales, enfin une instabilité dans la vie économique qui ne fait qu'aggraver la crise.«<sup>154</sup> Og han fastslog som det mest virkningsfulde middel sammenkaldelsen af en konference, hvor de ansvarlige statsmænd i en åben og tillidsfuld atmosfære kunne finde frem til forholdsregler mod denne udvikling. »Il est indispensable que l'anarchie économique qui, à l'heure actuelle règne en Europe, soit remplacée par une organisation rationnelle.«

I det hele taget var P. Munchs ordvalg og argumentationsform meget dystert i 1930. Ved afslutningen af sin tale udtalte han, at »la situation de l'Europe paraît actuellement plus troublée qu'à aucune autre époque depuis 1924.« De alvorstunge ord dannede optakten til det konkrete forslag, som han ved den lejlighed fremlagde for Delegeretforsamlingen.

152. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 84, 1930, s. 51.

153. Jvf. s. 80 f.

154. Sst., s. 52.

## Mestbegunstigelsen

Forslaget var udarbejdet efter drøftelser med den hollandske, svenske, norske, schweiziske, estiske, lettiske og finske regering. Dets formål var at henlede opmærksomheden på »l'équivoque qui existe actuellement concernant l'interprétation et l'application de la clause de la nation la plus favorisée.«<sup>155</sup> Forslagsstillerne opfordrede Rådet til at undersøge de midler, der allerede for længst var taget i anvendelse af Folkeforbundet, for at fremme og udvikle disse med henblik på en international regulering af mestbegunstigelsesreglen.

Om selve denne regel sagde P. Munch: »Pour le moment, les opinions diffèrent profondément quant au droit qu'ont les Etats, liés par la clause de la nation la plus favorisée, d'appliquer des contingents à des tarifs abaissés, ou de procéder a une spécialisation des tarifs impliquant une discrimination.« Denne forskellighed i opfattelser af mestbegunstigelsesreglen kunne i de lande, der mente sig ramt heraf, skabe »un sentiment d'insécurité très nuisible pour la vie économique et une méfiance générale quant à la valeur des accords internationaux dans ce domaine.« Efter P. Munchs opfattelse tjente det ikke længere noget formål at fortsætte de teoretiske overvejelser, som længe var blevet foretaget inden for forskellige folkeforbundsorganer. »Il est nécessaire de chercher à obtenir très vite une convention précisant, au moins dans certains domaines essentiels, la portée de la clause de la nation la plus favorisée.«

Det var med dette formål den danske regering – sammen med de 7 øvrige regeringer – fremsatte ovennævnte resolutionsforslag. Dette måtte således – i overensstemmelse med P. Munchs forudgående og efterfølgende argumentation – opfattes som værende i overensstemmelse med den økonomiske sagkundskab og med Europas interesser, således som P. Munch opfattede dem og også mente, at andre statsmænd personligt opfattede dem.

Forslaget kom til drøftelse i Delegeretforsamlingens 2. kommission, hvor P. Munch personligt deltog i forhandlingerne.

I sit første indlæg i denne kommission den 19. september 1930, gik han mere direkte til behandlingen af selve mestbegunstigelsesreglen. Han fremhævede, at dette spørgsmål var blevet behandlet af Folkeforbundets økonomiske organisation lige siden den økonomiske konference i 1927.<sup>156</sup> De forskellige overvejelser og forslag til omformuleringer havde imidlertid ikke skabt klarhed, og i mellemtiden var der sket en uheldig udvikling, som rent faktisk havde undergravet mestbegunstigelsesreglen.

155. Sst., s. 52.

156. Jvf. Beretning til Rigsdagen om Den internationale økonomiske Konference i Geneve. Maj 1927. Afgivet af Udenrigsministeren. København 1927, især s. 47, s. 54 f. og s. 82.

Blandt de konkrete forhold, som P. Munch fandt anledning til at fremdrage for kommissionen var kontingenteringssystemet. Han erkendte, at det også havde bestået før den nuværende krise, og at det ikke under alle omstændigheder behøvede stride mod mestbegunstigelsesreglen. »Mais la situation est tout autre lorsqu'il s'agit d'un contingent accordé a des conditions spécialement favorables à un pays dont l'exportation ordinaire à destination du pays en question est tres inférieure à celle des autres pays intéressés, et si on n'accorde à ces pays qu'un contingent du même chiffre.«<sup>157</sup>

For at klargøre dette anførte P. Munch et eksempel. Hvis man gav et land, der normalt udførte 10.000 tons af en vis vare til et andet land, et kontingent på 20.000 tons på gunstige betingelser, og tilbød man så andre lande samme kontingent og på samme betingelser inden for dette kontingent, var mestbegunstigelsesreglen efter P. Munchs opfattelse ikke anvendt efter sin ånd. Hvis f.ex. et af de andre lande normalt udførte 100.000 tons af vedkommende vare til det indførende land, ville dette kun opnå begunstigelse for 1/5 af sin normale udførsel.

Til forståelsen af P. Munchs opfattelse af Folkeforbundet er det ikke påkrævet at forfølge spørgsmålets tekniske detaljer yderligere. Med den anvendte exemplificering havde P. Munch også for samtiden tydeliggjort, hvilke konkrete forhold han tænkte på, og han lagde da heller ikke senere i talen skjul på, at disse forhold netop for Danmark skabte meget store problemer. Den begunstigede kontingentering for det mindre exporterende land kunne let opfordre til forøgelse af produktion og forsøg på udvidelse af export, der ville ske på bekostning af de lande, der normalt var de store udførselslande af bestemte varegrupper. Dette opfattedes af disse som en reel toldpræference og i modstrid med den frie konkurrence. Dertil kom, at sådanne fremgangsmåder stred mod produktionens og handelens rationalisering. Sagt med andre ord – og under den forudsætning, at P. Munch havde varegrupper, som Danmark var storleverandør af, i tankerne – kan man af P. Munchs hele argumentation udlede et stærkt formuleret ønske om at bevare en gunstig afsætningsposition uden konkurrence og med bibeholdelse af den af naturen og historien – samt vel de tekniske fremskridt – skabte rationalisering, som nu engang havde gjort Danmark til producent og leverandør af den omhandlede varegruppe.

P. Munch rejste også andre spørgsmål i forbindelse med mestbegunstigelsesreglen. Således nævnte han specificeringen af toldtariffer, der ofte blev foretaget yderst kunstigt, hvorfor en international regulering var påkrævet. Han påpegede mulighederne for at omgå reglen gennem særlige aftaler mel-

157. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 86, 1930, s. 17. Talen findes på fransk i Rd. 1930/31, Till. A, sp. 6123–6128. På dansk sst., sp. 5945–5952.

lem staterne – disse var jo omfattede af reglen – og desuden – med begge staters billigelse – aftaler direkte mellem store økonomiske organisationer, hvilke private aftaler ikke umiddelbart kunne omfattes af reglen.

Behovet for en aftale om mestbegunstigelsesreglen var for P. Munch indlysende. »A mon avis il est dans l'intérêt de tous les États, y compris ceux qui se sont crus obligés d'avoir recours à une interprétation restrictive, d'arriver à un état de clarté qui permette d'assurer à la vie économique la stabilité qui lui est si nécessaire.«<sup>158</sup>

Denne bestræbelse for at få alle stater – også de, der måtte have strammet fortolkningen af mestbegunstigelsesklausulen – til at indse, at det var i deres egen interesse at få en ny og klar aftale om fortolkningen af denne klausul, fortsatte P. Munch i talens afslutning. Han påpegede, at gennem de sidste år var man i stigende grad blevet opmærksom på problemet om fordele og/eller ulemper ved bilaterale eller multilaterale økonomiske aftaler. Også af hensyn hertil var det vigtigt at få afklaret hvad mestbegunstigelsesreglen indebar.

Som nævnt gik forslagets konkrete indhold ikke videre end til at henvende opmærksomheden på uklarheden og opfordre Rådet til at overveje, hvilke midler, der kunne bringes i anvendelse til at afhjælpe denne uklarhed. Dette forestillede P. Munch sig bedst kunne ske ved, at kommissionen af Rådet blev bemyndiget til at arbejde videre med spørgsmålet og søge – hurtigt – at nå frem til et for alle acceptabelt resultat. Om selve proceduren kunne der dog efter P. Munchs opfattelse forhandles.

I talens afslutning vendte P. Munch igen tilbage til sin tidligere gladelige konstatering af, at »Tout le monde reconnaît la nécessité de rationaliser la production des États européens et le commerce entre eux.« Men han var samtidig klar over, at når det drejede sig om midlerne til at opnå denne rationalisering, »les conceptions divergent.«<sup>159</sup>

P. Munch vidste, at der i visse kredse var den opfattelse, »que la rationalisation doit être obtenue par un système de contingents de marchandises et de contingents douaniers, et par des réglementations de la production et du commerce convenues entre les gouvernements et réalisées au moyen de l'intervention des États.«<sup>160</sup> Han fandt det meget naturligt, at en sådan

158. Sst., s. 18.

159. Imidlertid gjorde han fornuftigvis ikke opmærksom på, at en sådan uenighed om midler formentlig også afspejlede en forskellig opfattelse af, hvad der var rationelt for Europa.

160. Her anvendtes »états« åbenbart om en stats centrale myndigheder – ikke om staten i forhold til andre stater. Formentlig har P. Munch ikke fundet det stilistisk heldigt at benytte det mere præcise »gouvernements« to gange så tæt på hinanden.

forestilling kunne opstå. Men efter hans mening havde man endnu ikke opnået »dans notre conception de la vie économique, à un degré de clarté qui permette de procéder ainsi dans une vaste mesure.«<sup>161</sup>

I denne tale i 2. kommission var P. Munch endog villig til at indrømme – i modsætning til hans udsagn i Delegeretforsamlingen kun en uge tidligere – at der også blandt teoretikere var uenighed om den mest heldige fremgangsmåde. Men han var dog overbevist om, »que les expériences que l'on ferait en essayant d'appliquer en temps de paix le système de réglementation qui était nécessaire pendant la grande guerre démontrerait que nous ne sommes pas encore à même à diriger ainsi les événements de la vie économique.«

Talen afsluttedes med en bekendelse til frihandelen og den private handels fordel, som var i nøjeste overensstemmelse med både selve initiativet og den anvendte argumentation. Denne bekendelse vil det senere være mere formålstjenligt at tage op i forbindelse med P. Munchs opfattelse af Danmarks handelspolitiske interesser.<sup>162</sup> Blot skal her anføres, at den i den givne situation meget vel kan være anvendt for at styrke argumentationen for det fremsatte forslag, ligesom hele den frihandelsvenlige tone, der så tydeligt prægede begge P. Munchs taler fra 1930 – og som også fremgik af hans foredrag i Genève året efter<sup>163</sup> – vel kun kan forstås i den tidsmæssige sammenhæng og ud fra en undersøgelse af, hvad P. Munch mere konkret tilsigtede med forslaget om en ny international aftale om mestbegunstigelsesreglen.

Men inden denne skal ganske kort redegøres for forslagets videre behandling i kommissionen og Delegeretforsamlingen. Umiddelbart efter P. Munch tog den østrigske delegerede ordet. Han var ikke i stand til at tilslutte sig det danske forslag. Det var han ikke ene om, og drøftelsen af de 8 staters forslag blev formentlig ikke fremmet af, at man fra forskellig side – således Indiens, Sveriges(!) og Rumæniens – fremsatte andre resolutionsforslag, foreslog tilføjelser og rejste helt nye og langt mere omfattende spørgsmål. Mest afgørende – af grunde som senere skal påvises – har det formentlig været for P. Munch og hans medforslagsstillere, hvad Tyskland og Storbritannien sagde til forslaget. Den tyske delegerede fandt – uden at P. Munchs indlæg i sin formulering havde givet anledning dertil – lejlighed til at gøre opmærksom på, at »le Reich n'a pas été le premier à introduire des contingents

161. Her anførtes således manglende økonomisk indsigt eller sagkundskab som argument mod en sådan statsregulering. Jvf. P. Munchs tidligere påberåbelse af den økonomiske sagkundskab.

162. Jvf. s. 500 ff.

163. Jvf. s. 81.

douaniers.«<sup>164</sup> Endvidere vendte han sig mod P. Munchs opfattelse af mestbegunstigelsesreglen – og især hans konkrete eksempler – og påpegede, at efter den ville man fra importlandenes side være tvunget til at give endnu færre begunstigelser og endnu mindre kontingenter. Han fandt det ikke rimeligt, at mestbegunstigelsesreglen fortrinsvis skulle udnyttes til fordel for produktionen i exportlandene. Tyskland var dog langt fra at være tilfreds med den nuværende tilstand, og for ham at se måtte man ved forhandlinger herom inddrage alle sær- og begunstigelsesaftaler. Storbritanniens delegerede kunne principielt tilslutte sig det danske forslag og gik ligesom P. Munch ind for en vid fortolkning af mestbegunstigelsesreglen. »Nous voyons dans la clause de la nation la plus favorisée, qui consacre le principe du traitement égal pour tous, la meilleure garantie contre l'explosion de rivalités internationales dans le domaine économique, et, pour cette raison, nous sommes convaincus que l'extension la plus large et la plus libérale de ce principe ne manquera pas d'apporter dans l'ensemble le plus grand avantage aux pays intéressés.«<sup>165</sup> Den britiske tilslutning var således tydelig, men lidet forpligtende. Så meget desto mere som man fra britisk side stillede sig skeptisk over for værdien af en særskilt konference eller drøftelse af dette spørgsmål. Samme standpunkt indtog Frankrig.

Forståeligt nok fandt P. Munch det i sit andet indlæg vigtigt at fastholde og understrege den principielle enighed, der var kommet til udtryk om, at mestbegunstigelsesreglen trængte til at blive undersøgt. Han var imidlertid ikke helt tilfreds med det franske forslag, der gik ud på, at Rådet opfordredes til at optage spørgsmålet på dagsordenen for en kommende økonomisk konference. Ingen vidste, hvornår en sådan konference fandt sted, og efter P. Munchs mening var det bedst at isolere »les problèmes qui présentent le plus d'urgence« – hvortil altså hørte mestbegunstigelsesreglen. Derimod kunne P. Munch tilslutte sig et hollandsk forslag om at henvise undersøgelsen til den økonomiske kommission suppleret med repræsentanter for de direkte interesserede stater.<sup>166</sup>

Dette blev da også resultatet. Men inden kom det til et kort replikskifte mellem Rheinbaben fra Tyskland og P. Munch om udtrykket »traditionnellement appliquées« i forbindelse med mestbegunstigelsesreglen. Udtrykket var foreslået af Rheinbaben, men P. Munch ønskede det fjernet. »La clause de la nation la plus favorisée a été appliquée pendant des siècles et, comme toute règle, elle a dû faire l'objet de nombreuses exceptions, surtout dans ces

164. Sst., s. 48.

165. Sst., s. 54.

166. Sst., s. 57.



dernières années.«<sup>167</sup> Rheinbaben tilsluttede sig P. Munchs forslag, og i rapporten om 2. kommissions arbejde til Delegeretforsamlingen figurerede et særligt afsnit om mestbegunstigelsesreglen.<sup>168</sup> Heri redegjordes for de to modsatte synspunkter på reglen, som var kommet frem under drøftelserne i kommissionen, og der konkluderedes således: »Une interprétation dogmatique et rigide à l'excès de la clause de la nation la plus favorisée – interprétation à laquelle, du reste, la tradition commerciale a depuis longtemps apporté certains exceptions d'ordres géographique et ethnographique – pourrait, comme on l'a fait remarquer au cours des débats, rendre impossibles des ajustements d'ordre partiel, qu'il serait bien imprudent de condamner *a priori* dans un moment aussi grave que celui que nous traversons. D'autre part, il importe d'éviter que la clause de la nation la plus favorisée, cet instrument inappréciable d'entente économique entre les peuples, ne subisse des atteintes qui seraient de nature à troubler le fonctionnement régulier du mécanisme délicat du commerce international.«

Denne sammenfatning af drøftelsen i 2. kommission – hvis ordlyd var vedtaget i løbet af disse – må siges at være dækkende. Den var på den anden side næppe helt tilfredsstillende for de 8 stater, der gennem Danmark – og P. Munch – havde fremsat det oprindelige forslag. Dette var både i ordlyd og indhold blevet så meget ændret i løbet af drøftelserne i kommissionen, at det blot indeholdt en opfordring til at fortsætte igangværende undersøgelser af spørgsmålet i den økonomiske kommission suppleret med de direkte interesserede stater samt en henstilling til Rådet om at sætte spørgsmålet på dagsorden for en økonomisk konference, »des que les études du Comité économique auront atteint le degré d'avancement suffisant.«<sup>169</sup> Men uanset om dette var tilfredsstillende eller ej for forslagsstillerne, så var det, hvad der viste sig muligt at opnå tilslutning til inden for Folkeforbundets forskellige organer.<sup>170</sup>

For denne undersøgelses formål har det mindre betydning, hvad der rent praktisk kom ud af den af P. Munch og de 7 andre staters talsmænd foretagne aktion. Langt vigtigere er dels, hvad selve initiativet kan oplyse om den opfattelse, man fra forslagsstillerne side nærrede om anvendeligheden

167. Sst., s. 81. Denne argumentation svækkede P. Munchs tidligere fremhævelse af den rigtige og naturlige fortolkning af reglen; men ingen tog punktet op.

168. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 84, 1930, s. 557.

169. Sst., s. 559.

170. Spørgsmålet blev optaget til undersøgelse og udtalelse af den økonomiske kommission. I en beretning af 24. juni 1931 støttedes stort set det af forslagsstillerne hævdede synspunkt, men nogen praktisk betydning fik det ikke. Jvf. Rd. 1931/32, Till. A, sp. 5488–5490, 1932/33, Till. A, sp. 5089.

af Folkeforbundet til at fremme sådanne synspunkter, og dels på grundlag af de af P. Munch i denne forbindelse fremsatte udtalelser at undersøge hans for formålet formulerede opfattelse af Folkeforbundet.

### Den danske debat

Ifølge P. Munchs foredrag i Genève i 1931 forholdt det sig således: »Lorsque l'on est à l'étranger, certains désaccords qui, a l'intérieur, paraissent très graves, s'affaiblissent considérablement.«<sup>171</sup> Denne enighed udadtil var næppe noget særskilt for Danmark eller for P. Munchs udenrigsministertid. Men den har i denne forbindelse den betydning, at det var yderst sjældent, at man førte åbenlyse debatter om konkrete spørgsmål under Danmarks deltagelse i Folkeforbundets arbejde. Imidlertid er der netop i forbindelse med bestræbelserne for at opnå en ny- eller omfortolkning af mestbegunstigelsesreglen en sjælden lejlighed til at følge den danske debat herom.

Debatten gik helt tilbage til drøftelserne om generalakten angående fredelig bilæggelse af internationale tvistigheder i februar 1930. Under disse rejste den konservative Victor Pürschel spørgsmålet om voldgiftstraktaten mellem Tyskland og Danmark, som efter hans opfattelse også måtte omfatte fortolkningen af en handelstraktat.<sup>172</sup> I sit svar oplyste P. Munch, at Pürschel måtte have sigtet til »Forstaaelsen af Mestbegunstigelsesbestemmelsen i vor Handelsaftale med Tyskland.«<sup>173</sup> At denne sag kunne løses eller bedømmes ved voldgift, var der for P. Munch ingen tvivl om. »Det henhører under de retlige Spørgsmaal, som vil kunne inddrages under Voldgiftsavgørelsen, men et helt andet Spørgsmaal er, om det vil være *hensigtsmæssigt* at gøre Forsøg derpaa.« P. Munch uddybede dette videre: »Jeg tror, der her er Grund til at gøre opmærksom paa, at Voldgiftsavgørelsernes Betydning er meget forskellig, hvor det drejer sig om varige Retsaftaler paa ubestemt Tid eller paa meget lang Tid, og hvor det som i dette Tilfælde, der her foreligger, drejer sig om en Fortolkning af en Retsaftale, hvis Gyldighed kan opsiges med en Frist af 3 Maaneder.« I det sidste tilfælde ville den stat, mod hvem voldgiftsavgørelsen søges truffet, kunne unddrage sig ved en hurtig følgende opsigelse. I det konkrete tilfælde – uenigheden med Tyskland om fortolkningen af mestbegunstigelsesreglen – henviste P. Munch til, at der i alle hidtidige drøftelser herom med de interesserede danske organisationer og repræsentanter havde været enighed om at afvente »Tilendebri-  
ngelsen af den Diskus-

171. P. Munch: La Politique du Danemark dans la Société des Nations, s. 19.

172. Ft. 1929/30, sp. 5234 f. 18.2. 1930.

173. Sst., sp. 5235.

sion om Forstaaelsen af Mestbegunstigelsesbestemmelsen, som for Tiden føres mellem den danske og den tyske Regering.«<sup>174</sup>

P. Munchs begrundelse for, at Danmark i denne uenighed med Tyskland om fortolkningen af en bestemmelse i den bestående handelsaftale ikke skulle gribe til voldgift, var således, at Tyskland besad muligheder for at forværre handelsforholdet mellem de to stater, samt at der var optaget direkte forhandlinger herom, hvis udfald det ville være rimeligt at afvente.

Udvalgets ordfører, socialdemokraten Hans Rasmussen, tilsluttede sig P. Munchs opfattelse. Han advarede Pürschel mod at lægge for megen vægt på det juridiske. »... det er i denne Sag ikke de højere retsplejemæssige Hensyn, det kommer an paa, men den rent praktiske Følge af, hvad en Afgørelse kan komme til at betyde i Fremtiden. ... det er dog her i første Række Landbrugets Interesser, det kommer an paa at faa varetaget.«<sup>175</sup>

Victor Pürschel kunne ikke anerkende P. Munchs sondring mellem tidsmæssigt ubegrænsede og begrænsede aftaler i dette tilfælde. Det drejede sig for ham ikke om den bestemte handelsaftale, der kunne opsiges med kort varsel. Det drejede sig »om selve det *Princip*, paa hvilket Danmark har bygget sin Handelspolitik op« – nemlig mestbegunstigelsesreglen.<sup>176</sup> P. Munch fastholdt imidlertid, at det drejede sig om »en rent praktisk Overvejelse af, hvad vi i den Henseende staar os ved.« »... det rent teoretiske Spørgsmaal: hvad Mestbegunstigelsesprincippet i sig selv betyder, kan vi ikke faa underkastet Voldgiftsafgørelse. Det er et alment politisk Spørgsmaal, som vil blive afgjort ved en Række politiske Forhandlinger og gennem den almindelige Udvikling paa Toldpolitikens Omraade.«<sup>177</sup> Det en voldgiftssag nu kunne afgøre, var »om vi i Henhold til den ganske bestemte Form, som Mestbegunstigelsesaftalen har i Traktaten mellem Danmark og Preussen af 1818, der ved en Noteveksling i 1885 er overført til det tyske Rige, er i Stand til at gennemføre vor Fortolkning med Hensyn til det Spørgsmaal om Kreaturimporten til bestemte Toldsatser, som nu ligger for.« Men når denne afgørelse var truffet, ville det stå Tyskland frit at opsigte handelstraktaten med 3 måneders varsel, hvis det anså dette for nødvendigt til gennemførelse af den toldpolitik, som den tyske rigsdag nu havde anset for rigtig. Hvorledes ville Danmarks kreaturport være stillet, hvis Tyskland drog denne konsekvens? Og P. Munch afsluttede sit indlæg med nogle betragtninger over den i hans øjne ukloge holdning, som Det konservative Folkeparti indtog til disse spørgsmål.

174. Sst., sp. 5236.

175. Sst., sp. 5237.

176. Sst., sp. 5239.

177. Sst., sp. 5240.

Pürschel lod ikke dette sidde på sig og sit parti. Han hævdede, at det man kunne få en afgørelse i, var »et slaaende og flagrant Eksempel af Konflikt imellem Mestbegunstigelsesklausulen og Kontingentsystemet.« Og det fandt han, at P. Munch burde gøre, hvis han virkelig nærrede tillid til voldgiftssystemet.<sup>178</sup>

Denne indledende debat om mestbegunstigelsesreglens hævdelser rummer ikke så få oplysninger. Uenigheden var ikke om reglen, ej heller om at den skulle hævdes, men udelukkende om på hvilken måde det mest hensigtsmæssigt kunne gøres over for Tyskland, som blev anset for at have overtrådt reglen. Mens Pürschel anviste den direkte vej, voldgiftssagen, foretrak P. Munch forhandlinger på grund af den pression, som Tyskland ville være i stand til at udøve ved simpelthen at opsigte handelsaftalen og lukke af for indførelsen af danske varer.

Debatten blev genoptaget få måneder senere. Den 7. april 1930 forelagde P. Munch i Folketinget forslag til rigsdagsbeslutning om ratifikation af den i marts s.å. i Geneve afsluttede handelskonvention.<sup>179</sup> I sin forelæggelsestale kom P. Munch også ind på forholdet til Tyskland og sagde herom bl.a., at Tyskland, hvis det tiltrådte konventionen, ville være bundet mht. forhøjelse af todsatser netop for de varegruppers vedkommende, som især havde betydning for Danmark. »Det gælder Heste, det gælder Kreaturer, det gælder Affald, det gælder Ost, Æg, hermetisk Mælk. Med andre Ord, det vil for Danmark være af megen Værdi, at Tyskland paa denne Maade gaar ind under internationale Aftaler.«<sup>180</sup>

Konventionen fik almindelig tilslutning. Den konservative Drachmann var dog utilfreds med den placering, Danmark havde fået i konventionen. Staterne var heri opdelt i to grupper: dem, der fastlagde deres told efter traktat, og dem, der førte en såkaldt autonom toldpolitik, Danmark var placeret i sidste gruppe sammen med Storbritannien, Norge, Holland og Portugal, mens de øvrige deltagende stater – herunder Tyskland og Sverige – var placeret i første gruppe.<sup>181</sup> Han nævnte i løbet af sin tale specielt mestbegunstigelsesprincippet, som han anførte, at det netop havde taget traktatkommissionen to år at fastslå, at Danmark fortsat skulle fastholde, mens man nu strøg det på to dage.<sup>182</sup> »Vi binder alle vore Toldsatser, og vi binder os selv, mens

178. Sst., sp. 5241.

179. Ft. 1929/30, sp. 6887 ff. Jvf. Rd. s.å., Till. A, sp. 6282–6403.

180. Sst., sp. 6892.

181. Jvf. Rd. 1929/30, Till. A, sp. 6326, jvf. sp. 6336. Iøvrigt løb konventionen kun til 31. marts 1931.

182. Traktatkommissionen havde afgivet betænkning angående eventuel ændring i Danmarks handelspolitik i februar 1930.

de Magter, vi har aktuelle Interesses modsætninger overfor, forbeholder sig Frihed overfor os.« Drachmann erkendte, at Danmark beholdt en ret til protest. »Jeg synes, denne Ret til Protest lyder lidt tragikomisk Ansigt til Ansigt med den øjeblikkelige Situation overfor Tyskland, hvor vi paabe-raaber os – hvis Ordet »paabehviske« fandtes, vilde jeg foretrække dette for at karakterisere den danske Stemmeføring i denne Forbindelse – vor Ret til Voldgift i Spørgsmaalet om Kreatureksporten til Tyskland og Tilsidesættelsen af vor Mestbegunstigelsesret, men alle ved, at vi i Virkeligheden ikke tør bruge den.«<sup>183</sup>

P. Munch kunne i sit svar til Drachmann ikke indse, hvorledes denne konvention ville ændre Danmarks muligheder for at hævde sit standpunkt »i den Diskussion, vi fører om et ganske bestemt toldpolitisk Spørgsmaal med Tyskland. . . . Tyskland vilde være noget mere bundet end i Øjeblikket; og hvad vil Danmark være bundet til? Til ikke at kaste sig ud i en Toldkrig med Tyskland, det indrømmer jeg, saa længe denne Traktat gælder. Men er der et eneste Menneske i dette Land, som drister sig til at tænke den Tanke igennem, at Danmark skulde gaa ind i en saadan Toldkrig med Tyskland? Vil ikke de Forhold, der afholder os derfra, være reelle Forhold, som ikke afhænger af Traktater, men derimod hviler paa de faktiske økonomiske Forhold, Danmark og Tyskland imellem.«<sup>184</sup>

Under den senere gennemgang af P. Munchs opfattelse af Danmarks handelspolitiske interesser vil der blive lejlighed til at overveje, i hvilken udstrækning denne uenighed var indrepolitisk betinget. Men på grundlag af det allerede anførte er det åbenbart, at der bestod en af alle danske partier og regeringen erkendt interessekonflikt i forholdet til Tyskland, at denne konflikt principielt drejede sig om mestbegunstigelsesreglens fortolkning, mens dens konkrete indhold var dansk landbrugsexports vilkår på det tyske marked.

Det var på denne baggrund, at P. Munch sammen med 7 andre staters repræsentanter i september 1930 rejste spørgsmålet om en forhandling om mestbegunstigelsesspørgsmålet i Folkeforbundet, som skildret ovenfor.<sup>185</sup>

Som påvist var det opnåede resultat af initiativet næppe helt tilfredsstillende for Danmark. Men søger man at forstå, hvad P. Munch stræbte efter med dette initiativ, og hvad han forestillede sig, at det kunne føre til, er det formålstjenligt at vende tilbage til den danske debat om spørgsmålet, som den fortsatte samme efterår.

16. oktober 1930 genfremsatte P. Munch forslaget til rigsdagsbeslutning

183. Ft. 1929/30, sp. 6910.

184. Sst., sp. 6921 f.

185. Jvf. s. 136 ff.

om ratifikation af den i Genève i marts 1930 afsluttede internationale handelskonvention.<sup>186</sup> I sin forelæggelsestale kunne P. Munch henvise til drøftelserne i foråret og oplyse om Delegeretforsamlingens og andre Folkeforbundsorganers omtale og behandling af konventionen. Han anførte, at det endnu var uvist, hvilken holdning Tyskland ville indtage, men fremhævede så meget desto kraftigere: »at det store Land i Europa, for hvis Vedkommende Handelsforbindelsen er den vigtigste for os, nemlig England, lægger den allerstørste Vægt paa, at denne Konvention træder i Kraft, og ser deri en gunstigere Stilling for Bevarelsen af den hidtidige engelske Toldpolitik og Handelspolitik.«

Den socialdemokratiske ordfører, Hans Rasmussen, nævnte i sit indlæg specielt den danske indsats i Folkeforbundsfor­samlingen og glædede sig over den tilslutning, som det danske forslag om en overvejelse af mestbegunstigelsesreglen havde fået. »Jeg skulde iøvrigt være tilbøjelig til at tro, at den Omstændighed, at Sagen saaledes har været Genstand for international Drøftelse, vil være fordelagtig for Danmark, ogsaa naar vi ser paa Spørgsmaalet om den direkte Forhandling mellem Danmarks Regering og Myndighederne i Berlin.«<sup>187</sup>

Ogsaa venstre­manden Himmelstrup gav forslaget sin fulde tilslutning og fulgte i sin argumentation P. Munch og Hans Rasmussen.<sup>188</sup>

Den konservative Drachmann var imidlertid snarere blevet endnu mere udtalt i sin kritik af konventionen, som han betegnede som en lap papir, hvortil han føjede en kritik af hele Folkeforbundet – »de store teoretiske og højfilosofiske Debatter dernede« –, i hvis evneløshed han så spiren til og forudsætningen for den voxende antiparlamentarisme, fordi »Parlamenternes Overparlament, Folkeforbundsfor­samlingen, svæver helt oppe i Skyerne.«<sup>189</sup> Tysklands mulige binding anså han for illusorisk, og til belysning heraf skildrede han sine personlige oplevelser under den netop afsluttede tyske valgkamp, hvor han havde hørt den tyske landbrugsminister udtale, »at efter man nu saa nogenlunde havde faaet Bugt med Kvægimporten, skulde man nu i Lag med Smør- og Ægimporten. Den skulde, saaledes udtrykte han sig, *gedrosselt werden*, hvilket paa jævnt Dansk slet og ret betyder kværkes.«<sup>190</sup> Heller ikke i England fandt Drachmann noget tegn på, at protektionismens tilhængere blev svækket af Englands store interesse for konventionens ikrafttræden. Han gik direkte imod dansk ratificering af konventionen og

186. Ft. 1930/31, sp. 217 f. Jvf. Rd. s.å., Till. A, sp. 2121–2244.

187. Sst., sp. 220.

188. Sst., sp. 221 f.

189. Sst., sp. 223 f.

190. Sst., sp. 226.

fandt, at »Skal der være Toldfred – og intet vil vi mere ønske fra vor Side –, saa lad Landene med de høje Toldmure begynde!«<sup>191</sup>

Om P. Munchs initiativ i Genève for mestbegunstigelsesretten udtalte han, at han kunne anerkende det – derved havde udenrigsministeren gjort en konservativ indsats –, men han ville i modsætning til Hans Rasmussen være mere forbeholden i sin forventning om, hvilket resultat initiativet ville få.

P. Munch svarede Drachmann med først og fremmest at tilbagevise hans betragtninger over forhandlingerne i Genève. Han var ikke uenig i, at der vedtoges for mange beslutninger og udstedtes for mange proklamationer, som ikke bagefter blev fulgt op af beslutninger i statsmændenes hjemlande – men netop dette havde man meget stærkt fremhævet det uheldige i fra dansk side.

Med hensyn til forhandlingerne om mestbegunstigelsesreglen, ville han gerne udrydde en misforståelse. Den gik ud på, at der under forhandlingerne i Genève skulle have været »to bestemte Hovedstrømninger . . . mod hinanden i en Styrkeprøve med Hensyn til Forstaaelsen og Betydningen af Mestbegunstigelsesbegrebet . . . I Virkeligheden var Forholdet dette, at alle, der udtalte sig, erklærede, at Mestbegunstigelsesystemet maatte være det afgørende Grundlag for den europæiske Handelspolitik ogsaa i de kommende Tider. Dette blev ikke mindst udtalt fra tysk Side, hvorfra endda atter og atter meget stærkt Mestbegunstigelsesprincippet understregedes. Den Modsætning, der var mellem tysk Opfattelse og vor Opfattelse paa dette Omraade, var en Modsætning med Hensyn til, hvilket Spillerum der fandtes inden for Mestbegunstigelsesbegrebet. Det var navnlig en Modsætning med Hensyn til Benyttelsen af to Systemer, Toldspecialiseringen og Toldkontingenterne, paa en saadan Maade, at dette efter vor Mening kom Mestbegunstigelsesprincippet paa tværs. . . . Det, vi for vort Vedkommende lagde særlig Vægt paa, var, at det gennem kommende Aftaler blev klarlagt, hvilken Indskrækning der i givet Tilfælde var forenelig med Mestbegunstigelsen, hvis man ikke kunde opnaa den ubegrænsede Anerkendelse af denne, idet det var vor Opfattelse, at vi skulde have fast Bund under Fødderne . . . og ikke være udsat for mere eller mindre tilfældige og vilkaarlige Fortolkninger, bestemt af de særlige Forhold.«<sup>192</sup>

Dette sidste mente P. Munch, at der var bedst mulighed for at opnå gennem forhandlinger inden for Folkeforbundet – men nu måtte man jo afvente resultatet.

I det følgende gik P. Munch ind på en omtale af forholdene for enkelte danske varegruppers afsætningsmuligheder i Tyskland. I den forbindelse

191. Sst., sp. 229.

192. Sst., sp. 234 f.

fremhævede han, at »vi her i Danmark hele Tiden har maattet være klare over, at det [krisen i det tyske landbrug] maatte medføre uheldige Følger for vore Afsætningsforhold eller i hvert Fald sandsynligvis vilde medføre det, og vi har ogsaa været klare over, at selve den Nedsættelse af tysk Købekraft, som hele den økonomiske Tilstand i Øjeblikket betyder, maatte faa Følger for vor Landbrugseksport.« Selvom forholdene tilsyneladende virkede nogenlunde gunstige for dansk export til Tyskland lige for øjeblikket, kunne »ingen med virkelig Sikkerhed forudse Begivenhedernes Gang dernede, hverken paa det politiske eller paa det økonomiske Omraade.«<sup>193</sup>

Med rapporten fra Folkeforbundets Delegeretforsamlings 2. kommissions forhandlinger, herunder dens endelige resolution, i hånden påpegede Drachmann i sit svar, at så vidt han kunne læse var der nu i Genève tale om to forskellige opfattelser, der var stødt sammen.<sup>194</sup> Han måtte derfor afvise P. Munchs forsøg på at give det udseende af, at der ikke havde været uenighed om mestbegunstigelsesretten i Genève, under påberåbelse af en principiel og lidet forpligtende udtalelse om tilslutning til selve mestbegunstigelsesprincippet. Helt konkret spurgte han P. Munch, om han billigede de i sommerens løb skete tyske toldforhøjelser.

Hertil svarede P. Munch, at det gjorde han ikke, og som udenrigsminister havde han protesteret. Han anså de skete forhøjelser som »Udtryk for en ganske særegen økonomisk Tilstand i Tyskland, der bringer dette til Handlinger, som man under tilsvarende roligere Forhold ikke vilde kunne regne med.«<sup>195</sup> Med hensyn til forhandlingerne i Genève fastholdt P. Munch sin udlægning. »Der er ikke to samlede Strømninger i Kamp med hinanden, men der er forskelligartede, afvigende Meninger, og overfor dem søger man nu at tilvejebringe et fælles Resultat, eller i hvert Tilfælde et saadant Grundlag, at man i alle Landene ved, hvad man har at holde sig til.«<sup>196</sup> P. Munch kunne godt tilslutte sig Drachmanns udsagn om, at man nu tiltrængte resultater og ikke komitéer eller undersøgelser. »Men jeg tror, at det ærede Medlem i sit politiske Liv ligesom vi andre allerede har gjort den Erfaring, at disse pludselige Løsninger ved Hjælp af et eller andet Tryllemiddel, dem springer man nu ikke til . . . der skal en hel Del Komiteer til og meget Papir og mange Forhandlinger, før man kommer til et Resultat, og mon man ikke ogsaa i de enkelte Lande har gjort den Erfaring, at de Resultater, man saaledes naar frem til, betyder ikke den fulde Løsning af det ene

193. Sst., sp. 236.

194. Sst., sp. 241 ff. Jvf. s. 141.

195. Sst., sp. 245 f.

196. Sst., sp. 247.



eller andet store Spørgsmaal, men betyder kun en Forbedring af Situationen, visse Skridt fremad? Mulighederne derfor knytter sig i dette Øjeblik i Europa til de fælles internationale Forhandlinger.«<sup>197</sup>

18. oktober afgav det herom nedsatte folketingsudvalg betænkning. Det var ikke i udvalget lykkedes at nå til enighed. Et flertal fra Socialdemokratiet, Venstre og Det radikale Venstre anbefalede ratifikation af konventionen, mens et mindretal af Konservative foreslog ratifikationen nægtet.<sup>198</sup> Udvalgets mindretal havde stillet udenrigsministeren nogle spørgsmål, som var blevet besvaret mundtligt, men som det udtrykkeligt forbeholdt sig ret til at vende tilbage til »ved Behandlingen i Salen.« Det drejede sig om: På hvilket stadium befinder de dansk-tyske forhandlinger vedrørende forståelsen af mestbegunstigelsesklausulen sig? samt 5 andre spørgsmål af mere direkte betydning for selve handelskonventionen.

2 dage senere – 20. oktober – kom ratifikationsforslaget til 2. behandling i Folketinget.<sup>199</sup>

Den konservative Drachmann ledte an i angrebet på den af regeringen førte handelspolitik i det hele taget, den foreslåede ratifikation af den foreliggende handelskonvention og herunder på forhandlingerne med Tyskland og i denne sammenhæng også regeringens behandling af mestbegunstigelsesreglen. I et historisk rids af, hvad han benævnte som »den Tragedie, der hedder dansk Handelspolitik«, gik Drachmann tilbage til juli 1929, da den tyske rigsdag vedtog den nye tyske toldlov. Om forholdene i Tyskland i disse spørgsmål gav han følgende skildring: »... alt imedens den tyske Rigsdag kan afgive et saare kaotisk Billede med yderliggaaende Retninger til den ene og den anden Side og en Uro, som vi ikke kan misunde den, saa faar man mærkværdigvis altid Tid til ind imellem Slagsmaalene at vedtage en eller anden lille Toldlov eller tiltræde en eller anden lille Handelstraktat, som for Næsen af os til vor store Forundring . . . forhøjer Toldsatser ogsaa for danske Produkter, der skal til Tyskland.«<sup>200</sup> I denne forbindelse nævnte Drachmann særlig kvæg- og smørtolden og de i denne forbindelse indgaaede nye handelstraktater mellem Tyskland og Sverige angående kvægtolden og mellem Tyskland og Finland angående smørtolden. Dette søgte man fra dansk side at bagatellisere med »den sædvanlige ophøjede Sindsro og tilhørende Passivitet.« Snart efter fulgte en fase – ifølge Drachmann –, hvor »Vi saa . . . Mestbegunstigelsen udfolde sig anno 1929 og anno 1930 i sin virkelige Skik-

197. Sst., sp. 248.

198. Rd. 1930/31, Till. B, sp. 1-4.

199. Ft. 1930/31, sp. 359 ff.

200. Ft. 1930/31, sp. 362 f.

kelse. Sverige og Finland, af hvis Dygtighed og Energi til at kæmpe for henholdsvis Kvæg og Smør vore Interesser afhang, slog ind paa nogle for os ganske overraskende nye Baner, idet de med stor Dygtighed salverede deres egne Eksportinteresser . . . vi fik de afgnavede Kødben.«<sup>201</sup> Næste fase var efter Drachmanns opfattelse den, hvor det »Takket være den højtærede Udenrigsministers Initiativ . . . lykkedes at faa Muskelspillet flyttet ned til Geneve, og der fortsættes dette Spil, jeg haaber til Gunst for os, men . . . der er desværre lige saa megen Anledning til at tro, at Resultatet vil blive negativt.« Sidste fase af denne udvikling var ratifikationen af den foreliggende konvention. »Dette er nemlig ingen Toldfred, det er et Løfte fra den altid artige lille Peter, som altid har paaberaabt sig denne Artighed og nu har afgivet skriftligt Løfte om ogsaa fremtidig at være artig, medens de store og mere uvorne Drengene forbeholder sig fuld Frihed til at fortsætte deres særlige Form for Forstaaelsespolitik.«<sup>202</sup> Og Drachmann gentog som sin opfattelse, at med ratifikationen af konventionen, havde Danmark givet op i diskussionen om mestbegunstigelsen.

Efter Drachmann tog venstremanden Himmelstrup ordet og begrundede Venstres tilslutning til ratifikationen.<sup>203</sup>

Næste taler var P. Munch. Han indledte med en redegørelse for den danske kreaturexport til Tyskland. Han erkendte en vis tilbagegang i afsætningen på det tyske marked, men påpegede at en vis kompensation var opnået ved export til andre lande. Nedgangen var ifølge P. Munch afgørende betinget af »selve Toldforhøjelsen, ikke af de dertil knyttede Aftaler, men af selve Toldforhøjelsen i Forbindelse med de daarlige økonomiske Forhold i Tyskland.«<sup>204</sup>

Med hensyn til den finsk-tyske traktats virkninger, ønskede P. Munch at påpege, at disse afhang af, hvor højt Tyskland satte sine smørtoldsatser, hvilket »man med de nuværende Tilstande i tysk politisk Liv naturligvis ikke kan sige noget med blot nogenlunde Sikkerhed om . . .«<sup>205</sup>

P. Munch måtte naturligvis afvise Drachmanns skildring af udviklingen i det dansk-tyske handelsforhold fra sommeren 1929. Han anholdt herunder Drachmanns bemærkninger om, at Sverige og Finland havde vidst at varetage deres interesser. ». . . de Kontingenter, som Sverige og Finland har opnaaet, er smaa Kontingenter, og derfor tørnede Sverige og Finland, naar

201. Sst., sp. 365.

202. Sst., sp. 367.

203. Sst., sp. 370-74.

204. Sst., sp. 375.

205. Sst., sp. 376.

de sikrede sig disse Kontingenter, ikke sammen med store og afgørende Landbrugsinteresser i Tyskland.«<sup>206</sup>

P. Munch gik også ind på mestbegunstigelsesforhandlingerne i Genève. Han var glad for, at også Drachmann ønskede succes for disse forhandlinger, og fortsatte: »... og jeg for min Del vil sige, at selv om de ikke bringer et for os fuldt tilfredsstillende Resultat med Hensyn til hvad der bliver aftalt, saa vil selve dette, at man faar Klarhed over, hvad Mestbegunstigelsen betyder, efter min Mening være værdifuldt.«<sup>207</sup>

Om selve konventionen udtalte P. Munch, idet han derved bevægede sig ind på vilkårene for at få sådanne aftaler i stand, følgende: »Paa ethvert Omraade, hvor man søger at tilvejebringe en vis økonomisk Samvirken lige som anden Art af Samvirken mellem en større Gruppe af Stater, overalt, hvor man bygger paa en vis Solidaritet inden for et større eller mindre Antal Stater, følger af denne Solidaritetsbevægelse, af selve Aftalen med andre Stater, en vis begrænsning af Friheden; det gælder alle Arter af Handels-traktater, det gælder ogsaa den Traktat, som her er Tale om.«<sup>208</sup>

Hvad denne solidaritet efter P. Munchs opfattelse rummede, hvor langt den kunne bære, og hvad den i givet fald kunne bruges til, vil der senere blive lejlighed til at tage stilling til i en mere omfattende sammenhæng – men også i forbindelse med Folkeforbundet. Her er spørgsmålet først og fremmest, hvorledes P. Munch mente, at denne solidaritet dels betingede og dels kunne udnyttes til at fremme specielt danske synspunkter på det konkrete spørgsmål – mestbegunstigelsesreglen. Hvortil kommer spørgsmålet om, hvem man i dette tilfælde var solidarisk med og med hvilken hensigt.

I det følgende ridsede P. Munch endnu engang problemstillingen op for den europæiske økonomi, således som han havde gjort det i Genève og ved tidligere og senere lejligheder, i hvilken forbindelse han atter påkaldte den økonomiske sagkundskab til indtægt for sit synspunkt.<sup>209</sup> Men P. Munch erkendte, at der havde fundet en udvikling sted og var blevet foretaget skridt og handlinger, som gik imod samme sagkundskab. Det var over for denne »usaglige« – omend forståelige – praxis, at man igennem de sidste 10 år gennem Folkeforbundet havde søgt at fremme en sund økonomisk udvikling.

206. Sst., sp. 378. I fortsættelse heraf nævnte P. Munch de kontingenter på hhv. 5000 kreaturer og 5000 tons smør, som Sverige og Finland opnåede aftaler om, jvf. størrelsesforholdet i hans indlæg i Delegeretforsamlingens 2. kommission 19.9. 1930, s. 137.

207. Sst., sp. 379.

208. Sst., sp. 379 f.

209. Sst., sp. 381 f.

Den foreliggende konvention var et første beskedent udslag af denne bestræbelse. Dens mulighed – men ikke sikkerhed – for succes lå i det forhold, at »Den føres frem med den største Styrke fra en Række af de Lande, som interesserer os mest, og ikke mindst fra England og fra engelsk Side med den Betoning, at nu gælder det om, hvorvidt Europa vil føre en for England taalelig økonomisk Politik eller støde England ud af den fælles europæiske Økonomi.« Dette var en valgsituation, som efter P. Munchs mening kun kunne føre til ét standpunkt fra dansk side. »Jeg tror, at man kan sige, at vi der hører til paa een Gang det europæiske Fastlands Økonomi og det engelske Riges Økonomi, har den største Interesse i at støtte med det beskedne Bidrag, et Land af saa beskedent Omfang som Danmark kan yde, den Politik, som England fører for at fastholde Forbindelsen mellem det engelske Riges Økonomi og det europæiske Fastlands Økonomi.«<sup>210</sup>

Meget tydeligere kunne det næppe formuleres af en dansk udenrigsminister, at Danmark efter hans opfattelse i den daværende situation måtte se det i sin interesse, at den handelspolitik eller det økonomiske system, som en bestemt stormagt stod for, blev støttet længst muligt – og til det formål foretrak forhandlinger gennem Folkeforbundet som den mest farbare og sandsynligvis succesrige fremgangsmåde.

Den konservative Korsgaard, der derefter tog ordet, slog da også ned på dette punkt. Efter hans opfattelse måtte hensynet til Tyskland og vor afsætning der, veje nok så tungt som hensynet til Englands politik, idet England var så stort, at dets forhold slet ikke lod sig sammenligne med Danmarks, mens Tyskland . . . »blandt Stormagter jo ligger vor Dør nærmest.«<sup>211</sup>

Drachmann tog også ordet for at svare P. Munch og socialdemokraten Hans Rasmussen, der havde haft ordet umiddelbart forud. Med hensyn til mestbegunstigelsen sagde han: »Jeg har ikke noget imod at faa Klarhed over Mestbegunstigelsen, blot den bliver til Fordel for den traditionelle danske Handelspolitik, saa det ikke bliver et negativt Resultat.«<sup>212</sup>

Som tredje konservative deltager i debatten besteg Pürschel derefter talerstolen. Han havde benyttet sig af lejligheden til at slå efter, hvad P. Munch havde sagt om mestbegunstigelsesreglen i Genève og citerede med forkærlighed de afsnit af P. Munchs indlæg, hvor han havde udtrykt bekymring for mestbegunstigelsesreglens udvanding gennem en efter hans opfattelse forkert fortolkning.<sup>213</sup> Med hensyn til muligheden for at påvirke Englands holdning fandt Pürschel, at P. Munchs opfattelse atter var »en af disse mær-

210. Sst., sp. 382.

211. Sst., sp. 384.

212. Sst., sp. 394 f.

213. Sst., sp. 397 f. Jvf. s. 136 ff.

kelige Blandinger af Vurderingen af Danmarks Betydning: paa den ene Side formaar man intet, paa den anden Side formaar man næsten alt ved det gode Eksempel – det kunde ikke være skønnere i en Børnehave.«

I sit påfølgende svar vendte P. Munch sig med særlig omhu mod Pürschels indlæg. Han takkede ham, fordi han med så stor omhu havde læst, hvad P. Munch havde sagt i Genève. »Hvorfor skulde det ikke være sandt, tror det ærede Medlem ikke, at jeg har lagt mine Ord saaledes til Rette dernede, at jeg vilde sætte Pris paa, at de blev hørt og forstaaet ogsaa her?«<sup>214</sup> Hvad P. Munch havde givet udtryk for – i Genève og her i landet –, var bekymring for, at den udvikling, der hidtil havde kunnet spores tilløb til, skulle fortsætte, og at den »urigtige« økonomiske politik, som en række stater var slået ind på – »i en Slags Desperation« – skulle brede sig. Man måtte i givet fald overveje, hvad man ville sætte i stedet for mestbegunstigelsen. Danmarks evneløshed lå i den økonomiske krigsførelse, som de konservative åbenbart ville føre landet ud i. »Noget helt andet er, at man baade under Forhandling og ved Appel til Verdens offentlige Mening, saaledes som det kan ske ved Forhandlingerne i Geneve, kan pege paa den store Betydning, som ogsaa Lande som Holland og Danmark, Belgien og adskillige andre har i det økonomiske Liv, og derigennem opnaa en gunstigere Stilling, end man ellers vilde kunne opnaa.«<sup>215</sup>

Derefter vendte P. Munch endnu engang tilbage til den britiske handelspolitik og betydningen af, at den blev bevaret som hidtil. Han hævdede, at mange fremtrædende englændere sagde, »at for dem er det af væsentlig Betydning, i hvilket Omfang andre Stater i Europa følger denne Linie. Skulde da dette Land, som er livsinteresset i, at England bevarer sin gamle Linie, være med blandt de uforstandige, der bidrager til at svække Mulighederne derfor i England.«<sup>216</sup>

I rækkefølge tog derefter Korsgaard, Drachmann og Pürschel ordet for i korte replikker at søge at tegne billedet af P. Munch som den, der mente, »at vi i dette Land overhovedet ingen Magtmidler har uden Talegaverne.«<sup>217</sup>

P. Munchs svar var præget af de bebrejdelser, der var rettet imod ham og gik følgelig ud på endnu engang at forklare, hvordan forhandlingsvilkår og -mål efter hans opfattelse tog sig ud. Han advarede mod at anvende magtmidler i enhver forhandling – gjorde man det, risikerede man krig, i dette tilfælde økonomisk krig. Hvis mestbegunstigelsessystemet blev sprængt, måtte man indrette sig efter den situation, der da indtraf. Danmark havde ingen

214. Sst., sp. 400.

215. Sst., sp. 401 f. Jvf. dette anvendt i praxis, s. 81 f. og s. 217.

216. Sst., sp. 402.

217. Sst.

garanti for, at de kræfter, det ønskede at støtte, vandt overhånd i Storbritannien, men det kunne i hvert fald yde sin lille skærv til, at det blev lettere for dem, der ville, at fastholde den nuværende britiske handelspolitik.<sup>218</sup>

Pürschel mente, at det eneste P. Munch havde opnået i Genève var et nyt teoretisk studium af mestbegunstigelsesreglen. Men hvad ville han stille op, hvis udfaldet blev negativt for Danmark?<sup>219</sup>

Hertil svarede P. Munch, at »den Forhandling, der nu foregaar i Geneve, er ikke tilrettelagt som en teoretisk Drøftelse; den er tilrettelagt som en Drøftelse, hvor man søger at opnaa Enighed mellem forskelligartede Opfattelser med den Hensigt at fæstne denne Enighed i en Konvention. Det var dette, den af os opnaaede Resolution gik ud paa.«<sup>220</sup>

Efter fornyede spørgsmål fra Pürschel og Drachmann svarede P. Munch, at det var en fejltagelse at tro, at nogen stat havde opgivet mestbegunstigelsen. Tyskland var kun gået ind for »en vis Smidighed i dettes Anvendelse«, idet man iøvrigt havde erklæret sig for villig til forhandlinger, der også omfattede muligheden af helt at opgive kontingentsystemet. ». . . helt uden Betydning for den kommende Udvikling i tysk økonomisk Politik vil dog maaske Forhandlingerne i Geneve ikke blive,« fortsatte P. Munch. Men han erkendte, at med den herskende politiske tilstand i Tyskland kunne intet sikkert siges.<sup>221</sup>

Med hensyn til P. Munchs opfattelse af Folkeforbundet og dets betydning for Danmark har allerede den hidtil gengivne debat givet værdifulde oplysninger. Presset af den konservative opposition blev han tvunget til at uddybe og klargøre, hvad der var forudsætninger, indhold og formål med de forhandlinger om mestbegunstigelsesreglen, som han havde taget initiativet til i Genève. Det fremgår tydeligt, at P. Munch ved at forhandle inden for Folkeforbundet mente at kunne tjene to formål: at styrke Storbritannien i dets bestræbelser for at fastholde den hidtidige frihandelspolitik, der for P. Munch også var en fordel for Danmark, samt undersøge, hvor langt det var nødvendigt at gå i retning af nyfortolkning af mestbegunstigelsesreglen for at få Tyskland til at tiltræde. Her bød efter P. Munchs opfattelse Folkeforbundet og dets organer Danmark og tilsvarende stater visse fordele frem for den direkte – tosidede – forhandling. Dels kunne de støtte den af stormagterne, hvis politik de fandt mest fordelagtig for dem selv, og dels kunne

218. Sst., sp. 404–06.

219. Sst., sp. 406.

220. Sst., sp. 406. Denne udlægning af resolutionen forekommer at lægge mere i den, end den indeholdt, jvf. s. 141. Men den blev ikke anfægtet.

221. Sst., sp. 408.

de gennem samarbejde med andre ligestillede stater rent forhandlingstaktisk opnå større styrke, end de var i stand til på egen hånd.

Dette blev yderligere fremhævet og klargjort under den følgende finanslovsdebat og de senere forhandlinger i Landstinget om den omtalte handelskonvention. Det var den socialdemokratiske ordfører, Hans Nielsen, der i sin tale 17. oktober s.å. havde formuleret det spørgsmål til udenrigsministeren, om han fandt, at Danmarks voldgiftssystem var tilstrækkeligt.<sup>222</sup>

21. oktober svarede P. Munch. I svaret inddrog han også Venstres og Konservatives udtalelser om »de daarlige Tider«, og specielt beskæftigede han sig med den konservative ordfører Christmas Møllers indgående behandling af Danmarks handelspolitik, og hans ønske om en »smidigere Handelspolitik.«<sup>223</sup> P. Munch mente i Christmas Møllers udtalelser at kunne se en opfordring til at tage en voldgiftssag med Tyskland mht. fortolkningen af mestbegunstigelsesreglen. Med samme argumentation som tidligere gik P. Munch imod at gå den vej. »Jeg for min Del maa mene, at her vil det være betydeligt mere i Overensstemmelse med Feltraabet »smidigere Handelspolitik«, om man ad Forhandlingernes Vej gennem den internationale Drøftelse søger at naa til en saa gunstig Bestemmelse af Mestbegunstigelsesprincippet, som det er muligt at opnaa.«<sup>224</sup> I fortsættelsen erkendte P. Munch tilstedeværelsen af en krise, som også Danmark kunne blive ramt af. »Den nuværende europæiske Krise og Verdenskrise paa det økonomiske Omraade beror ikke paa Varemangel, den beror paa, at der er en Forvirring, et vist Anarki, i Fordelingen mellem Verdensdele, mellem Folk, mellem Klasser og mellem Personer indenfor de enkelte Folk.« Således skulle der ifølge P. Munch »i og for sig være Betingelser for at Krisen overvindes, hvis store Folk og stærke Folkeklasser ikke ødelægger det hele i et nyt Anfald af Vanvid af lignende Art som det, Verdenskrigen var.«<sup>225</sup> P. Munch benægtede ikke muligheden for »meget stærke Storme«. »Der kan komme en mere aggressiv Toldpolitik end den, vi hidtil har kendt; der kan ogsaa komme – og der er ikke Tvivl om, at der er en Tendens dertil i nogle Kredse, baade i Tyskland og England – et Forsøg paa at ordne Samhandelen mellem Landene gennem en Art Reguleringsystem, en Art Kontingentsystem ud fra den Tanke, at den ene saa nogenlunde skal gøre Gengæld overfor den anden, at man derigennem

222. Sst., sp. 283.

223. Christmas Møllers indlæg sst., sp. 298–322, om handelspolitikken specielt sp. 302–08. Han fremhævede bl.a., at Tysklands kontingenteringspolitik almindeligt anerkendtes som værende imod mestbegunstigelsesreglen.

224. Sst., sp. 477.

225. Sst., sp. 480.

skulde opnaa en bedre Orden end den Tilstand, man i Øjeblikket har.«<sup>226</sup> P. Munch troede imidlertid, at noget sådant ville vise sig overordentlig vanskeligt. Men skulle situationen indtræffe, måtte man naturligvis tage handelspolitikken op til fornyet overvejelse. Vi skal indtil videre sørge for, at vi står ubundne »overfor Muligheder, hvis Karakter vi i dette Øjeblik ikke kan overskue.«

Efter vedtagelsen i Folketinget forelagde P. Munch handelskonventionen til ratifikation i Landstinget 24. oktober 1930.<sup>227</sup> Som i Folketinget fik forslaget støtte af regeringspartierne og Venstre, mens de Konservative gik imod. Deres ordfører, Schovelin, anvendte nogenlunde samme argumentation som hans partifæller i Folketinget. For egen regning tilføjede han en advarsel mod »at deltage i det store Spil mellem de store Nationer, idet jeg sagde, at det vilde kunne blive et *farligt Spil* for de smaa Nationer at deltage i videre internationale Forhandlinger om disse Emner.«<sup>228</sup>

At være kommet i selskab med England – som udenrigsministeren havde fremhævet i Folketinget – var for Schovelin ensbetydende med, »at Dværgen er kommet i Kompagni sammen med en Kæmpe, og vi ved alle fra Eventyret, hvordan det gaar Dværgen, naar han drager ud paa Vaabenfærd sammen med Kæmpen.«<sup>229</sup> Iøvrigt beskæftigede Schovelin sig i sin tale indgående med mestbegunstigelsesretten, som han fandt fuldt forenelig med den toldspecialisering, som var foretaget af en række stater. »I Stedet for nu at slutte, hvad der vilde være *den logiske Slutning*: naar hele den øvrige Verden ødelægger Spillet for os ved at specialisere og derigennem paa fuldstændig legitim Maade kommer udenom Mestbegunstigelsen, saa maa vi gøre det samme – i Stedet for at gøre denne nærliggende Slutning har Udenrigsministeren gjort sig Sagen vanskelig. Han har nemlig fattet den dristige – ak, alt for dristige – Plan, at han kunde faa Stormagterne til at fastslaa eller faa alle Lande i Geneve til at fastslaa en international Fortolkning af Mestbegunstigelsen, hvorigennem bl.a. ogsaa Specialisering blev forbudt.«<sup>230</sup> Hvordan P. Munch var kommet på den idé, var Schovelin ikke i tvivl om. Det skyldtes den måde, Tyskland havde optrådt på over for Danmark. ». . . det eneste, der har været mærkeligt er, at man oplevede alt det Postyr, dette

226. Sst., sp. 482.

227. Lt. 1930/31, sp. 116 ff.

228. Sst., sp. 124. Schovelin henviste til en udtalelse, han havde fremsat på den interparlamentariske nordiske kongres i Stockholm i 1928. Senere i talen gav Schovelin udtryk for, at Danmark skulle have holdt sig væk fra konferencen i marts 1930, »ihukommende det gamle Ord: Naar man spiser Kirsebær med de store, udsætter man sig for at faa Stenene i Øjnene.« (Sp. 125).

229. Sst., sp. 126.

230. Sst., sp. 132.



mærkelige Skuespil: Forbavselsen over, at dette gamle mølædte Skind, som hedder Mestbegunstigelse, ikke kunde dække over noget som helst. Tyskland gik videre, kom ind paa *Kontingentering*, og Kontingentering er straks adskilligt tvivlsommere, eller, rettere sagt, det er noget, som man fra mange gode Folkeretslæreres Side mener er i Strid med Mestbegunstigelsen. Altså nu var det dog en Gang blevet for groft.« Schovelin var enig med P. Munch i, at boykot var et latterligt og uigennemførligt krav. »En Regering, som stod paa sin Ret, vilde allerede for længst være gaaet til Voldgift.« Men P. Munch foretrak at gå til Genève. Schovelin anerkendte, at »han staar godt i Ensemblet.«<sup>231</sup> Men hvad opnåede han? Man behandlede mestbegunstigelses-klausulen med en vis høflighed. ». . . jeg havde Fornemmelsen af, at det var den Høflighed, som man viser overfor gamle Mænd'er og gamle Ting . . .«<sup>232</sup> Schovelin gengav derefter hovedtrækkene af drøftelserne i 2. kommission og resolutionen og konkluderede »Minder det ikke ganske om det, Holberg kaldte Bedemandsstil?« »Ganske vist – men dog alligevel!« »Paa den ene Side maa man ikke forglemme – paa den anden Side bør man vel erindre!«<sup>233</sup> Schovelin vendte sig derefter mod det af P. Munch udtrykte ønske om klarhed. »Klarhed faar vi hurtigst, lettest og bedst ved *Voldgift*.« Schovelin omtalte episoden med den tyske delegerede, der foreslog udtrykket »traditionel« knyttet til udtalelsen om mestbegunstigelses praxis.<sup>234</sup> Han så heri tegn på, at Tyskland frygtede, at Danmark ville kunne vinde en voldgiftssag. En sådan kunne iøvrigt ikke berettigede Tyskland til at opsige gældende traktater. Schovelin afsluttede omtalen af mestbegunstigelsesreglen med at sige: »Og lad mig saa sige, at er der noget som helst i den højtærede Udenrigsministers Forhaabning til, hvad der sker nede i Geneve, saa er der ogsaa en Styrke i, om vi nu *for Verdens Øjne* fører denne Voldgiftssag.«<sup>235</sup>

Schovelins indlæg var således først og fremmest en indtrængende appel

231. Jvf. Bent Holstein, der mente, at når P. Munch opnåede opmærksomhed omkring mestbegunstigelsesinitiativet, skyldtes det, at nogle stormagter var interesseret i, at han på den måde opretholdt »den Illusion, at Folkeforbundet ogsaa paa det økonomiske Omraade . . . er noget, som det aldrig har været, og som det heller ikke har nævneværdig Udsigt til at blive.« (Ft. 1932/33, sp. 4360 f.).

232. Sst., sp. 134.

233. Sst., sp. 136.

234. Jvf. s. 140 f.

235. Sst., sp. 138. Hele talen afsluttedes med et for Schovelins veltalenhed karakteristisk billede. Alle, selv udenrigsministeren, kunne se, at dansk handelspolitik havde spillet fallit; »... men det gaar ham som Admiral Nelson, han sætter Kikkerten for det blinde Øje. Der er blot den Forskel, at Nelson gjorde det for at vinde en Sejr, og den højtærede Udenrigsminister for at skjule et Nederlag.« (Sp. 140).

til P. Munch om endnu engang at overveje optagelsen af den voldgiftssag mod Tyskland, som denne allerede i flere tilfælde og med en efterhånden meget omfattende argumentation havde afvist. P. Munchs svar var da også i væsentlig grad præget af de allerede anførte argumenter med hensyn til den mest farbare vej for løsningen af uoverensstemmelsen mellem Danmark og Tyskland med hensyn til mestbegunstigelsesretten. P. Munch fremhævede atter, at mestbegunstigelsesprincippet ikke var forladt af nogen stat som grundlag for dens handelspolitik. P. Munch var ikke uenig i, at toldspecialisering kunne forenes med mestbegunstigelse, men fandt af den grund ikke alle former for toldspecialisering forenelig hermed. Med hensyn til kontingentsystemet fandt P. Munch, at »Det er meget vanskeligt overhovedet at forene et Kontingentsystem med Mestbegunstigelse.«<sup>236</sup> Og han fortsatte. »Men det er klart, at der er megen Forskel paa Kontingentsystemer, og den Form, hvorunder man anvendte Kontingentsystemet fra tysk Side i to Tilfælde, som foreligger: den svensk-tyske Traktat, som er traadt i Kraft, og den tysk-finske Traktat, hvor Systemets Anvendelse ikke er blevet til Virkelighed og muligvis heller ikke bliver det, var efter min Mening i Uoverensstemmelse med de afgørende Principper i Mestbegunstigelsesteorien og Mestbegunstigelses-aftalerne, fordi man ved denne Anvendelse af Kontingentsystemet kom til at begunstige en enkelt Stat paa en saadan Maade, at andre Stater ikke fik en tilsvarende Begunstigelse.« Det var netop på dette punkt, at Danmark havde sat ind i Genève. At der fra dansk side skulle være tale om nogen doktrinær fortolkning af mestbegunstigelsesreglen, kunne P. Munch ikke indrømme. Som modargument anførte han de skandinaviske præferencer, som man havde anvendt gennem flere år. Hvad han – og de andre forslagsstillere – havde lagt vægt på gennem initiativet i Genève »er at komme til en Klaring af, hvad Mestbegunstigelsen betyder, ikke blot gennem en Udtalelse af den økonomiske Komité eller ved forskellige Anbefalinger fra Folkeforbundets forskellige Institutioner – de kan være nyttige og betyde meget for den, en Appel til den offentlige Mening –, men, for at naa en fuldt sikker Grund at staa paa, gennem en international Konvention derom.«<sup>237</sup> »Hvad vi kan naa derved, derom kan ingen med nogen Rimelighed sige noget afgørende i Øjeblikket.«

P. Munch uddybede nærmere sine betænkeligheder ved en voldgiftssag mod Tyskland – selvom han samtidig beklagede, at det skulle være nødvendigt offentligt at fremføre disse synspunkter, der muligvis kunne volde vanskeligheder under forhandlingerne udadtil. Han pegede på, at Tyskland, da

236. Sst., sp. 149.

237. Sst., sp. 150.

det sidst afsluttede handelstraktat med Finland, opsagde den hidtil gældende, således at der bestod en risiko – eller mulighed – for, at Finland og Tyskland ville komme til at stå helt uden indbyrdes aftaler om deres handelsforhold. »Dette er et Vidnesbyrd om en bestemt Ting: at den Agrarbevægelse, der nu gaar gennem Tyskland, er af en saadan Voldsomhed, at hvor man mener sig nødsaget til at tage det ene eller det andet Skridt, dér fjerner man gennem Opsigelse de traktatmæssige Forpligtelser, som hindrer dette, for saa vidt man overhovedet har Mulighed derfor. Derfor *maatte* vi regne med den Mulighed, at hvis der kom en Voldgiftssag om dette Spørgsmaal, vilde man stille sig frit i den Forstand, at man vilde have Betingelser for at gennemføre de nye Toldsatser ogsaa overfor os, hvis Voldgiftsdommen skulde gaa Tyskland imod.«<sup>238</sup>

Schovelin svarede, at han ikke havde været i tvivl om, at P. Munch gennem sin aktion i Genève tilstræbte en konvention om fortolkningen af mestbegunstigelsesklausulen. »Men derom vil jeg rigtignok sige, at her er der vistnok en ualmindelig lang Vej til Tipperary, for der var intet som helst i Forhandlingerne i Geneve, der tydede paa, at man skulde kunne komme den Vej.«<sup>239</sup> I hele aktionen og modviljen mod voldgift så Schovelin udtryk for noget ganske andet, end P. Munch søgte at give det udseende af. »Og jeg tillader mig at tro, at hele Modstanden mod Voldgiften beror paa, at man er bange – bange for at hele det handelspolitiske Korthus, som man har opført, skal styrte sammen.«<sup>240</sup>

Under Rigsdagens forhandlinger om ratifikationen af Oslo-konventionen i begyndelsen af 1931 blev mestbegunstigelsessspørgsmålet atter optaget til drøftelse. P. Munch forelagde forslaget til rigsdagsbeslutning i Folketinget den 28. januar 1931.<sup>241</sup> Han begrundede indgåelsen af konventionen med bl.a. følgende bemærkninger: »Under de internationale Forhandlinger, som har fundet Sted, har der været en stigende Erkendelse af, at man i den europæiske Politik, der for Tiden føres paa Handelspolitikens Omraade, er inde i et urigtigt Spor, saa at hvis det skal lykkes at føre Europas Økonomi fremad igen, maa man opgive eller i hvert Tilfælde indskrænke den økonomiske Isoleringspolitik, der har fejret saa store Triumfer under den sidste Tids kriseagtige Forhold, og naa over til en mere liberal Handelspolitik.« Han skildrede, hvorledes Holland og Danmark var trådt i forbindelse som følge af de tyske toldforanstaltninger fra 1929. Senere kom man i føling med Belgien, Norge og Sverige. Hele initiativet skildredes af P. Munch som en

238. Sst., sp. 152.

239. Sst., sp. 160.

240. Sst., sp. 161.

241. Ft. 1930/31, sp. 4083 ff.

bestræbelse for at søge at bevare en liberal handelspolitik, som især forekom anfægtet af Tyskland, mens der næredes stigende bekymring for, hvad England ville foretage sig. Selv berørte P. Munch ikke i dette første indlæg de konkrete drøftelser om mestbegunstigelsesreglen i Folkeforbundets økonomiske komité, hvor de var blevet indledt oktober 1930.<sup>242</sup>

Det var atter de konservative ved deres ordfører Drachmann, der vendte tilbage til dette spørgsmål. I en bredt formuleret ironisk skildring af »ånden fra Genève« sagde han bl.a. »Man søgte at flygte fra sit Ansvar, fra sine Op-gaver under det udbredte populære Slagord: Lad os søge Hjælp i Geneve, og nu svarer Geneve tilbage: Hjælp dig selv!«<sup>243</sup> For så vidt var Drachmann tilfreds med det initiativ, der var udvist fra P. Munchs side ved medvirken til gennemførelsen af Oslo-konventionen, men han fandt blot, at han – og regeringen – i for stort omfang søgte at skjule fiaskoen i Folkeforbundet. Om konventionens indhold sagde han bl.a. ». . ja, da er dens Aand Præference, da er det en Spire til Præference, plantet af Mestbegunstigelsesprincippet mest troende Disciple, da er dens Tendens en Brod mod Geneve, stukket ud af Folkeforbundets mest troende Forkæmpere.«<sup>244</sup>

I sin svartale kom P. Munch efter at have givet en redegørelse for den danske kreatur- og kødexport ind på spørgsmålet om muligheden for nye toldforhøjelser i Tyskland. »Der maa man jo sige, at man maa udtale sig med alt muligt Forbehold. Det er vistnok ikke let for nogen at sige, hvorledes Begivenhederne former sig, naar den tyske Rigsdag er der igen den 3. Februar. Sindsstemningerne i Tyskland er for Tiden af en saa bevægelig Karakter, at det er vanskeligt at vurdere, hvilke Udslag de kan give sig. Jeg tror dog, der kan siges at være visse opmuntrende Forhold i Øjeblikket. Geneve-Forhandlingerne paa politisk Omraade har nu trods det ærede Medlem, der taler som Ordfører for det konservative Parti, undertiden en vis praktisk Betydning, og der kan næppe være Tvivl om, at i dette Tilfælde har de styrket den nuværende Styrelse i Tyskland og de Retninger, der fører en mere behersket Politik inden for det tyske Rige og den tyske Rigsdag.«<sup>245</sup>

Under 2. behandling af Oslo-konventionen den 18. marts s.å. vendte Drachmann endnu engang tilbage til de mislykkede bestræbelser gennem Folkeforbundet.<sup>246</sup>

P. Munch tog i sit svar afstand fra den skadefryd, som han mente at kunne finde i den konservative ordførers ord. Han erkendte, at handelskonventionen

242. Jvf. Rd. 1931/32, Till. A, sp. 5488–90.

243. Ft. 1930/31, sp. 4094.

244. Sst., sp. 4099.

245. Sst., sp. 4106.

246. Sst., sp. 5609–12.

af marts f.å. måtte anses for at være brudt sammen, men, tilføjede P. Munch: »Vi har ikke paa noget Tidspunkt tilkendegivet en Overbevisning om, at disse Forsøg, der her gøres i Europa, for Tiden kunde lykkes.« Dette berettigede efter P. Munchs opfattelse ikke til den slutning, at forsøg i den retning, man anså for rigtig, var urimelige at foretage.<sup>247</sup>

I juni 1931 afgav den økonomiske komités underudvalg betænkning angående mestbegunstigelsesreglen.<sup>248</sup> Ved finanslovsdebatten i oktober s.å. spurgte venstremanden Olav Olsen, hvad regeringen egentlig havde gjort for at styrke landets export til lande som Tyskland, Frankrig og Østrig. Olav Olsen afsluttede sit spørgsmål: »Den højtærede Udenrigsminister har Erfaringer fra sine Møder i Folkenes Forbund for, hvor umaadelig lidt et lille Land betyder, naar det staar alene, men ogsaa Erfaringer for, hvorledes det ved at samvirke med andre smaa Lande kan blive en Faktor, der regnes med. Jeg vil gerne spørge den højtærede Udenrigsminister: Hvorfor bruger man ikke den Viden, man her er kommet i Besiddelse af, til at søge Forhandling med andre smaa Lande og handle i Fællesskab med dem? Jeg vil i denne Forbindelse pege paa Lande som Holland og Belgien, der paa mange Omraader har fælles Interesser med Danmark.«<sup>249</sup>

Nogle dage senere vendte den konservativt tilsluttede Bent Holstein under sin tale sig ogsaa mod den efter hans opfattelse forfejlede danske handelspolitik. Blandt dens mangler anførte han ogsaa: »Den højtærede Udenrigsminister har endvidere i Geneve rejst en ganske ørkesløs Diskussion i Anledning af Tysklands Handels- og Traktatpolitik, en Diskussion om den rette Fortolkning af Mestbegunstigelsesklausulen, en Diskussion, som løb ud i Sandet uden positivt Resultat i den ene eller den anden Retning, hvad man paa Forhaand kunde forudse, at den vilde, men med det Resultat, at det lykkedes den højtærede Udenrigsminister i ikke ringe Grad at irritere Repræsentanterne i Geneve for en Storstat, i hvilken den danske Landbrugseksport er særlig interesseret.«<sup>250</sup> Holstein var i det hele taget utilfreds med P. Munchs mange initiativer i Genève – han anførte den »ubetimelige og ubetænksomme Indblanding i Spørgsmaalet om Afrustningshvile, Militærvaabenhvile«<sup>251</sup> – og raillerede over, at netop en radikal udenrigsminister kunne finde det passende, at blande sig så meget i udenrigspolitik.<sup>252</sup> »Nu vil jeg

247. Sst., sp. 5612 f.

248. Jvf. note 170, s. 141.

249. Ft. 1931/32, sp. 468 f.

250. Sst., sp. 621.

251. Jvf. s. 115.

252. Med dette ord mente Holstein formentlig international politik, idet hans argumentation iøvrigt gik ud på, at Danmark under P. Munch førte en dårlig udenrigspolitik.

nok spørge den højtærede Udenrigsminister, om han virkelig mener, at Indblandingen i det store økonomiske Spil om Handelsinteresser og Mestbe- gunstigelse i Geneve, i den store international Konfusions- og Impotensfor- samling i Geneve, er heldig, om det virkelig er hensigtsmæssigt for danske Interesser, at den danske Udenrigsminister skrider til Handling paa det Sted i Danmarks handelspolitiske Interessers Navn.«<sup>253</sup>

Da P. Munch tog ordet under finanslovsdebatten den 21. oktober 1931 var det Olav Olsens spørgsmål og Holsteins bebrejdelser han beskæftigede sig mest med. Efter en længere redegørelse for Danmarks export til forskel- lige lande, vendte han sig specielt mod forholdet til Tyskland. Han fandt Holsteins skildring af, hvad der var foregået og sket i Genève ganske for- tegnet. Han redegjorde derefter for forløbet af forberedelserne til forhand- lingerne i den økonomiske komité. »Forhandlingerne førtes Vinteren igen- nem, danske Repræsentanter deltog deri, og jeg kan sige, at vore Bestræ- belser gik ikke ud paa at samle et Flertal om en skarp Udtalelse, der vendte sig, om jeg saa maa sige, udfordrende mod den tyske Opfattelse. . . vi for vort Vedkommende bestræbte os for at undgaa dette og opnaa en Udtalelse fra de paagældende Udvalgs Side, som stemmede med vor Hovedopfattelse, men var præget af saa stor Hensynsfuldhed og Hensyntagen, at det var muligt for Tyskland at gaa med. Det var jo det, det kom an paa for os, vi kunde ikke have nogen virkelig Nytte af at faa en Udtalelse, der til syvende og sidst ikke blev accepteret af Tyskland, det vigtigste for os var at faa en Overenskomst, i hvilken ogsaa Tyskland var Deltager. Dette naaedes; . . .«<sup>254</sup>

P. Munch gik derefter over til at behandle det spørgsmål, om sådanne udtalelser om en international forståelse om nogle principper overhovedet havde nogen betydning. » . . jeg vil svare, at det har i hvert Fald fremtids- mæssig Betydning, at der grundlægges en fælles Opfattelse, paa hvilken man kan bygge, naar man i nogen Grad kommer ud af den Forvirrings- og Opløsningstilstand, hvori Verdens økonomiske Liv i Øjeblikket befinder sig.«<sup>255</sup> Mere øjeblikbetonet hævdede P. Munch dernæst, at de også havde haft betydning for dansk smørudførsel det sidste år. Det kontingenterings- system, som var indført for kvæget, og som var frygtet for smørrets ved- kommende, var ikke blevet indført fra tysk side. »Når det har været muligt for de Kræfter i Tyskland, der har modsat sig en Overgang til dette System for Smørrets Vedkommende, at modstaa de Kræfter, der har arbejdet for det, maa jeg regne med og tør vel sige, at jeg har Grund til at mene, at et væsentligt Punkt i deres Betragtninger og i Styrken af de Anskuelser, de har

253. Ft. 1931/32, sp. 622.

254. Sst., sp. 925.

255. Sst., sp. 926.

gjort gældende, netop har været den fælles internationale Forhandling, som foregik paa dette Omraade.«

P. Munch videreførte disse betragtninger i en redegørelse for, hvad der efter hans mening havde betinget, at Tyskland trods alt havde været noget mere tilbageholdende mht. toldforanstaltninger og kontingentforanstaltninger, der kunne have umuliggjort dansk landbrugsexport dertil helt. »Hvem er det, der afværger det? Er det de indbyrdes stridende Kræfter i Tyskland, saaledes som Kræfter der staar overfor hinanden ud fra forskellige Folkeslags Interesser ganske paa samme Maade som i andre Lande, eller er det andre Landes Paavirkning? Jeg for min Del antager, at det noget er begge Dele. Det er klart, at hvis der ikke var forskellige Stemninger i Tyskland, modsatte Anskuelser og Interesser, saa vilde Henvendelser fra Danmark og Holland og de baltiske Stater, Sverige og Finland være af forholdsvis ringe Vægt, men det turde dog faa sin Betydning i mangt et Tilfælde, hvor det hele staar ligesom paa Vippen indadtil, at ogsaa Hensyn til Forholdene udadtil bliver lagt i Vægtskaalen.« Men, tilføjede P. Munch, »ingen Overtalelser, ingen Foranstaltninger fra andre Magters Side kan hindre, at Nøden i Tyskland ogsaa kommer til at skade Tysklands Naboer, der er vant til at udføre Landbrugsvarer til Tyskland . . .«<sup>256</sup>

Kun to dage senere tog P. Munch igen ordet under finanslovsdebatten for bl.a. at afvise den konservative ordfører, Drachmanns, hævde af, at man gennem en voldgiftssag ville have kunnet opnå endnu bedre resultater over for Tyskland end gennem forhandlingerne i Genève.<sup>257</sup> Ingen af de to indlæg indeholder dog nye argumenter eller oplysninger, som ikke havde været fremsat eller var blevet givet under den forudgående debat.

Dermed kan denne debat i den danske Rigsdag om et dansk initiativ gennem Folkeforbundet til fremme af både danske konkrete interesser og danske synspunkter på en væsentlig del af den internationale handelspolitik anses for afsluttet. Som allerede tidligere fremhævet, er det ikke for nærværende undersøgelses formål væsentligt at overveje, om noget praktisk resultat opnåedes ved initiativet eller ej. Som det fremgår af den gengivne danske debat, var der allerede i samtiden megen uenighed herom. Men i løbet af denne konstatering af uenigheden fremlagdes fra P. Munchs side nogle for denne undersøgelse helt centrale betragtninger over, hvorfor man i dette tilfælde måtte foretrække at anvende forhandlinger gennem Folkeforbundet, hvad han mente at kunne opnå ad denne vej, og hvad der efter hans opfattelse var rimeligt at stille imod i dette konkrete tilfælde inden for Folkeforbundets rammer.

256. Sst., sp. 927.

257. Drachmann sst., sp. 1151; P. Munch sst., sp. 1154.

Den meget udførlige gengivelse af debatten har først og fremmest haft til formål at redegøre for, under hvilke omstændigheder og med hvilken argumentation P. Munch fremsatte disse betragtninger. Debatten foregik inden for rammerne af en meget større og langt mere omfattende debat, der som genstand havde Danmarks handelspolitik i almindelighed, men som også berørte så fundamentale forhold, som det indbyrdes forhold mellem de forskellige danske erhverv og den afvejning, der måtte foretages af hensyn til den danske erhvervsstrukturens ønskede udseende. Således udgjorde spørgsmålet om mestbegunstigelse og specielt de tyske fortolkninger af denne kun en enkelt del af hele denne debat. Debatten var endvidere præget af et både forståeligt og naturligt modsætningsforhold mellem regeringen og oppositionen, hvor man – uanset den drøftede sags formodede reelle indhold – anvendte denne og dens forgreninger til at skabe indtryk af, at man selv i modsætning til modparten havde en klarere forståelse af, hvad hele spørgsmålet egentlig drejede sig om, og hvorledes det bedst kunne løses i overensstemmelse med danske interesser, hvis indhold man iøvrigt heller ikke var enige om.

Allerede under de danske drøftelser i efteråret 1929 og foråret 1930, hvor den konservative opposition pressede P. Munch for enten at tage en voldgiftssag med Tyskland eller erkende, at han heller ikke troede meget på, at voldgift var i stand til tilfredsstillende at løse udestående problemer, som små stater som Danmark måtte have med større stater – i dette tilfælde Tyskland – søgte P. Munch at afværge en alt for stærk stillingtagen til dette spørgsmål ved at henvise til indledede direkte forhandlinger mellem Tyskland og Danmark med det formål at komme til en forståelse om fortolkningen af mestbegunstigelsesreglen. Uden at tage stilling til voldgift i almindelighed afviste han fremgangsmåden i dette specielle tilfælde, fordi den efter hans opfattelse var uhensigtsmæssig, idet en voldgiftsafgørelse ikke kunne forpligte Tyskland udover en tidsmæssigt begrænset periode, hvis varighed det end ikke stod til Danmark at påvirke afgørende.

Nogen direkte sammenhæng mellem den indre danske debat, den af den konservative opposition søgt opstillede problemformulering og initiativet i Genève i efteråret 1930 lader sig ikke konstatere på det anvendte materiale. En sådan er da heller ikke nødvendig for at forstå, hvad der i den konkrete situation fik P. Munch til at rejse spørgsmålet inden for Folkeforbundet. Også han var tydeligt bekymret over de tyske foranstaltninger, der uanset hvilke langsigtede og principielle ændringer de måtte rumme muligheder for med hensyn til grundlaget for varebytte mellem staterne i hvert fald her og nu, var til ulempe for afsætningen af danske varer i Tyskland og dermed rejste spørgsmål om det indbyrdes forhold mellem erhvervs- og befolknings-



grupper i Danmark, som også kunne komme til at volde vanskeligheder for den danske regering.

Hvis P. Munchs initiativ i Genève fortrinsvis havde haft indenrigspolitisk sigte i den forstand, at han med det først og fremmest tilstræbte at afværge konservative krav om voldgiftssag mod Tyskland ved at kunne henvise til, at der nu foregik ikke blot tosidede dansk-tysk forhandlinger om spørgsmålet, men også flersidede internationale forhandlinger i Genève, var det i hvert fald i første omgang succesrigt. Både i Folketing og Landsting anerkendte den konservative opposition initiativet – Drachmann betegnede det endog som et konservativt skridt. Men det forekommer ikke rimeligt at antage, at initiativet udelukkende eller hovedsagelig foretoges af hensyn til oppositionen i Danmark. Dens placering i dette spørgsmål var en sådan, at regeringen – herunder P. Munch – ikke behøvede tage større hensyn til den, idet det andet betydningsfulde oppositionsparti, Venstre, strax fra debattens begyndelse havde tilsluttet sig regeringens opfattelse af, at en voldgiftssag ville være u hensigtsmæssig.

Det forekommer rimeligere at anskue initiativet som en del af dansk udenrigspolitik, der under den danske debat skal forsvares og fremhæves som forsvarlig og rimelig over for oppositionens kritik, men som uanset denne med fuldt overlæg er ført gennem Folkeforbundet ud fra en formodning om, at dette i den gældende situation og med hensyn til behandlingen af det konkrete spørgsmål måtte anses for at udgøre den mest fordelagtige forhandlingsramme.

Hvori denne fordel bestod, og hvad man overhovedet forestillede sig at opnå ved at bringe spørgsmålet op til særskilt forhandling i Folkeforbundet, blev i løbet af den fortsatte debat mere og mere klart formuleret fra P. Munchs side. Oppositionen søgte at påvise modstrid mellem, hvad han havde sagt i Genève, og hvad han plæderede for hjemme. Derved førtes P. Munch videre i sin argumentation, end han i hvert fald sagde, at han anså for heldigt. Men derved inddroges også i hans argumentation flere omstændigheder og vilkår for forhandlinger mellem stater og især gennem Folkeforbundet, således som han opfattede dem. Til disse hørte hans klart udtalte fremhævelse af, at det for Danmark måtte være afgørende, at Storbritannien i videst muligt omfang støttedes i og opfordredes til at fastholde og videreføre sin liberale handelspolitik, der blev anset for helt afgørende som forudsætning for den danske export til dens mest betydningsfulde marked. Hvad der i givet fald kunne formå England til at opgive denne, var ikke Danmarks stillingtagen isoleret, men først og fremmest den stilling mere betydningsfulde europæiske kontinentalstater – som f.ex. Tyskland – indtog i disse spørgsmål. Greb Tyskland til yderligere protektionistiske foranstaltninger,

ville dette i høj grad kunne medvirke til, at man fra engelsk side så sig nødsaget til at gøre noget tilsvarende. Denne »økonomiske krig« ville mest sandsynligt få meget ugunstige virkninger for stater som Danmark, hvorfor det længst muligt måtte søge at bidrage sit til, både at Tyskland ikke greb til yderligere protektionisme og at England således ikke blev nødsaget til at følge trop.

Inden for denne større og formentlig meget uoverskuelige og uforudsigelige sammenhæng indtog mestbegunstigelsesreglen kun en ringe, men i hvert fald for Danmark i dets forhold til Tyskland central placering. Mens P. Munch i Genève argumenterede for en fortolkning og praktisering af mestbegunstigelsesreglen, der tydeligt underkendte den af Tyskland anvendte fremgangsmåde – således opfattedes den da også fra tysk side –, var han i den danske debat mere tilbageholdende med at lægge sig fast på, hvilken fortolkning eller praxis, han ville anse for at være i overensstemmelse med mestbegunstigelsesreglen. Det var, hvad den konservative opposition betegnede som modstrid mellem hans udtalelser i Genève og i København. For så vidt havde den ret. Mens P. Munch under forhandlingerne i Genève i efteråret 1930 befandt sig i en situation, hvor han som talsmand for Danmark og de 7 øvrige forslagsstillende stater, skulle søge længst og stærkest muligt at argumentere de synspunkter og den fortolkning, som han mente ville være den bedste – med andre ord befandt sig i en overtalelæssituation ikke mindst over for Tyskland –, var hans opgave i den danske debat at udlægge det opnåede – behandlingen og resolutionen i 2. kommission og senere betænkningen fra den økonomiske komité – som ikke blot hvad der kunne opnås, men også som det tilsigtede og derfor vellykkede resultat af initiativet. Med andre ord – her befandt han sig i en lige omvendt overtalelæssituation, hvor han skulle søge at overbevise den konservative opposition og interesserede kredse uden for Rigsdagen om, at hvad han – som dansk udenrigsminister – havde gjort, var det bedste og rigtigste, der kunne gøres.

Tilfældet er et ikke ualmindeligt eksempel på, at en gruppets talsmand – i dette tilfælde en statsmand – argumenterer forskelligt, når han taler gruppens eller statens sag udadtil og når han skal forsvare og fremhæve opnåede forhandlingsresultater indadtil.<sup>258</sup> Det er ligeledes et eksempel på, at gruppets talsmanden – eller statsmanden – kun ved at gøre en dyd af nødvendigheden

258. Netop i et sådant tilfælde er den heri anvendte »rolle-betegnelse« analytisk en fordel, fordi man tvinges til at klargøre sig personens sammenhæng med 'situationen', og er opmærksom over for, at næppe nogen person kan anses for at beherske og afgørende præge nogen 'situation', hvor hun eller han også er afhængig af andres tilslutning.

kan hævde at handle og beslutte i overensstemmelse med personlige præferencer, der ofte må tilpasse sig ydre vilkår, som vedkommende ikke har muligheder for at påvirke eller ændre. Men derfra til at formode, at vedkommende – i dette tilfælde P. Munch – ikke mente, hvad han sagde, eller udelukkende sagde det for at redde sig ud af en vanskelig situation, er et stort spring. I det konkrete tilfælde gik P. Munchs argumentation i den danske Rigsdag netop ud på at påvise, hvorfor man efter hans opfattelse blev nødt til at affinde sig med det opnåelige uden derfor at hævde, at det opnåelige var det ideelle, eller det, han ville have anset for ønskeligt, om han havde kunnet virkeliggøre sine personlige præferencer fuldtud og uden hensyntagen til andre. At han derved tilslørede den modsætning, der kan konstateres i hans argumentation i Genève og i København, kan man næppe anse for nogen urimelig eller uærlig adfærd i betragtning af hans position i den danske politiske sammenhæng. Lige som man næppe kunne forvente, at han i Genève skulle have udtrykt samme forståelse for de tyske toldforanstaltninger og deres baggrund, som han gav udtryk for i København. På forhånd at svække sin forhandlingsposition og -argumentation kan ikke anses for nogen dyd for en politiker, lige så lidt som for nogen anden forhandler.

For nærværende undersøgelses formål er det afgørende, om der er konsekvens mellem hans udsagn i dette tilfælde og hans øvrige udsagn om Folkeforbundets betydning og muligheder for en stat som Danmark.

I den forbindelse er det afgørende ikke, at han i Genève talte om én rigtig fortolkning af mestbegunstigelsesreglen og i København blot om en international aftale, som man søgte for at skaffe klarhed over, hvad der var muligt at opnå enighed om. Det afgørende er den vægt, P. Munch lagde på, at Tyskland var deltager i og forpligtet af den aftale, der kunne opnås inden for Folkeforbundet, samt hans skildring af vilkårene for at opnå en sådan enighed og dens værdi. Her fremhævede P. Munch, at Folkeforbundet for ham at se havde væsentlige fordele i den foreliggende situation, fordi Danmark gennem det havde mulighed for dels at støtte ligesindede stormagter og derved hente støtte i sin argumentation fra dem, dels at søge at forøge sin indflydelse ved at optræde sammen med andre ligesindede, mindre stater – som f. ex. de 7 medforslagsstillere i efteråret 1930 – og endelig den appel, der inden for Forbundet kunne rettes til »den offentlige mening«. Han kan ikke hævdes at overvurdere den bindende og forpligtende karakter af sådanne aftaler, men det er interessant, at han – bortset fra deres øjeblikkelige og nærværende betydning – tillagde dem en betydning som udgangspunkt for kommende fremstød, når mulighederne derfor var bedre. Hans skildring af det langvarige og besværlige ved at nå frem til sådanne aftaler behøver

ingen kommentar. Men når forhandlinger blev så langvarige og besværlige inden for Folkeforbundet, hang det snævert sammen med, at det intet formål havde at overstemme eller påtvinge – i dette tilfælde Tyskland – et resultat, som det i givet fald – f.ex. gennem indre omvæltninger – kunne se sig fristet til at fragå snarest muligt. Et kortsigtet og nærværende argument fra P. Munchs side var den indre tyske tilstand, som i høj grad blev anset for betydningsfuld med hensyn til, hvor langt man kunne forvente at komme i forhandlinger med Tyskland, og hvor man efter hans opfattelse nøje måtte overveje, i hvor vid udstrækning man både gennem handlinger og ord kom til at styrke grupper, der var for eller imod konkrete danske interesser – i dette tilfælde den danske landbrugsexport til Tyskland. Men samtidig anså han uenigheden mellem disse grupper for at udgøre forudsætningen for, at det overhovedet havde noget formål at foretage sig noget fra dansk side. Danske afsætningsinteresser i Tyskland kunne have fordele ved at blive inddraget som elementer i indre tyske uoverensstemmelser.

Under hensyntagen til dette meget komplicerede og derfor meget uforudsigelige forhandlingsmønster fandt P. Munch, at Folkeforbundet bød en stat som Danmark de ovennævnte fordele, som den ikke ville have ved en direkte tosidet forhandling med en stormagt som Tyskland, lige som han tillagde selve initiativet og drøftelsen i Genève en i hvert fald foreløbig betydning for, at man i Tyskland ikke var gået videre i de for Danmark så uheldige toldforanstaltninger.

Det er og må vel altid være et diskutabelt argument, fordi det er vanskeligt at afgøre, hvad der havde betinget, at Tyskland på daværende tidspunkt ikke gik videre. Men det i denne forbindelse interessante er, at den konservative opposition – repræsenteret af Schovelin i Landstinget – åbenbart i selve hovedsagen, om forhandlinger i Genève havde nogen betydning, var parat til at give P. Munch ret, men blot ønskede at drage en anden konsekvens, nemlig at så burde Danmark tage voldgiftssagen.

Taget som et enkeltstående – men på grund af en meget omfattende dansk debat meget velbelyst – eksempel på, inden for hvilke spørgsmål, under hvilke vilkår og med hvilken udsigt til succes, Folkeforbundet af P. Munch ansås for at have betydning, forekommer det danske initiativ i mestbegunstigelses-spørgsmålet at være oplysende. Det var et sjældent tilfælde af et forsøg fra dansk side på at føre en konkret og oplagt dansk interesse ind gennem Folkeforbundet og tage et initiativ, hvis udfald i hvert fald i Danmark var genstand for stor opmærksomhed, og som samtidig kunne indgå i en større og mere omfattende debat om hele den »økonomiske nedrustning«, som netop på det tidspunkt var genstand for mange overvejelser og opmærksomhed fra alle Folkeforbundsstaternes side. Det kan i sig selv tages som udtryk for,

hvor højt P. Munch prioriterede denne »økonomiske nedrustning«, og hvilke muligheder han anså denne for at have inden for Folkeforbundet, samtidig med at skærpe opmærksomheden over for hans opfattelse af Folkeforbundet som helhed.

I sine erindringer omtaler P. Munch episoden ganske kort. Her lægger han vægt på, at det gjorde et godt indtryk, at det var lykkedes ham at samle 8 stater om at rejse mestbegunstigelsesspørgsmålet.<sup>259</sup> Dette tyder på, at det i hvert fald i erindringerne har spillet en vis rolle for ham, hvilket indtryk initiativet gjorde indadtil. Som allerede nævnt kan der ikke på det her anvendte materiale påvises nogen sammenhæng mellem debatterne i foråret 1930 og initiativet i Genève i september s.å. Dette udelukker dog ikke, at den indre virkning også kan have haft sin betydning for P. Munch – blot vil man uden at være nødt til at tage denne i betragtning have tilstrækkeligt grundlag til at forstå, hvad der kunne få ham til at tage det omtalte initiativ i Genève. I overensstemmelse med sin argumentation efter initiativet i Genève hævder P. Munch derefter i sine erindringer, at »efter adskillig Forhandling opnaaede vi en fra vort Synspunkt tilfredsstillende Udtalelse«, hvormed må menes udtalelsen fra juni 1931. Det tilfredsstillende bestod deri, at det nok ikke ændrede Tysklands toldsats, »men hele Diskussionen bidrog dog maaske noget til en Tid at holde Tyskland tilbage fra næste Skridt.« Det er samme argumentation, som blev fremført af P. Munch i efteråret 1931 – dog nu med nuanceforskel, at hvad han i rigsdagsdebatterne anså for nogenlunde sikkert og i hvert fald fandt forsvarligt at hævde skyldtes en sammenhæng mellem forhandlinger i Geneve og tysk tilbageholdenhed i toldspørgsmål, i erindringerne er blevet til det forsigtige »bidrog dog måske noget til en tid«.

Uden at P. Munch på dette sted i sine erindringer går ind i problematikken, bekræfter hans behandling af hele den økonomiske problematik iøvrigt indtrykket af, at Folkeforbundet indebar en mulighed for stater som Danmark, som det efter P. Munchs opfattelse gjaldt om at udnytte – selvom man ikke skulle være for store forventninger til de resultater, man kunne opnå. I afsnittet om »Verdenskrisens Følger i Danmark« redegør P. Munch for den svensk-tyske kreaturaftale fra 1929, de danske protester og de konservatives forslag om en voldgiftsret.<sup>260</sup> I denne forbindelse nævner P. Munch dernæst forarbejderne til og afslutningen af Oslo-konventionen fra 1930, og fremhæver ved omtalen af udviklingen i afsætning af danske varer Storbritanniens afgørende betydning. I polemik mod de konservatives forslag om

259. Er. 5, s. 207.

260. Er. 5, s. 218.

en aktiv handelspolitik skriver P. Munch: »Handelspolitisk var der foreløbig ikke andet at gøre end at støtte Englands internationale Bestræbelser i fri-handelsvenlig Retning for derved at formindske Risikoen for, at England skulde gaa over til Afspærringspolitikken.«<sup>261</sup> Dette er samme argumentation som fra debatterne i 1930–31, og bemærkelsesværdigt er, at P. Munch også her fremhæver Storbritanniens internationale bestræbelser, som i høj grad førtes gennem Folkeforbundet. At Danmark således – som allerede tidligere påpeget – kom til eller bevidst knyttede sig til en enkelt stormagts bestræbelser i et omstridt spørgsmål stormagterne imellem –, lader P. Munch hverken til at have været blind for eller nære store betænkeligheder ved, når det gjaldt om at varetage Danmarks handelspolitiske interesser.

Hele problematikken om forholdet mellem Storbritannien og Tyskland og Danmarks stillingtagen hertil inden for handelspolitikken vil der senere blive lejlighed til at vende tilbage til – både under omtalen af P. Munchs opfattelse af stormagterne og hans opfattelse af Danmarks handelspolitiske interesse. Her er det tilstrækkeligt at konstatere, at Folkeforbundet for P. Munch i begyndelsen af hans udenrigsministertid udgjorde et potentiel, som han ikke blot verbalt tilsluttede sig og fremhævede, men som han også i praxis søgte at anvende med en begrundelse, der både understregede de kortsigtede, øjeblikkelige fordele for Danmark og samtidig opstillede langsigtede mål, hvis virkeliggørelse dog erkendtes at ligge uden for, hvad Danmark afgørende havde muligheder for at påvirke, men blot kunne støtte bestræbelser, som det fandt rigtige og i overensstemmelse med danske synspunkter og interesser.

#### Forskellen mellem indstillingen til militær og økonomisk nedrustning

Der er her tale om en nuanceforskel fra P. Munchs opfattelse af den militære nedrustning. Inden for den var han i hovedsagen indstillet på og argumenterede for, at ansvaret var stormagternes – og kun disses. Hvad andre stater kunne og burde gøre, var at stille sig til rådighed som formidlere og eventuelt bidrage til at formulere, hvad stormagterne iøvrigt kunne blive enige om. Det var en rent passiv rolle, som nok kunne give meget arbejde og dybtgående tekniske overvejelser og bearbejdelser for at gennemskue indholdet og rækkevidden i de forskellige stormagtsforslag, men som ikke indbød til noget selvstændigt og uopfordret initiativ fra andre staters side – undtagen for så vidt det gjaldt om at fastholde stormagterne ved deres

261. Sst., s. 221.

forpligtelser til at forhandle om nedrustning. Inden for den økonomiske nedrustning, som øjeblikkeligt og langt mere mærkbart berørte alle stater, var P. Munch i højere grad indstillet på, at små stater som Danmark i hvert fald kunne forsøge at foretage initiativer – selvom det også inden for dette område var stormagterne – og blandt disse naturligvis især dem, som Danmark var afhængig af i sin handelspolitik – der havde størst muligheder for at påvirke de endelige afgørelser. Her var rollen en anden end den rent formidlende og eventuelt formulerende. Her var den aktivt og længst muligt at støtte de synspunkter – principielle så vel som konkrete – som ansås for at være mest fordelagtige for Danmark. For at kunne gøre dette mest effektivt og med mest styrke var det for P. Munch vigtigt, at Danmark i disse spørgsmål opnåede samarbejde med og tilslutning fra så mange ligestillede, mindre stater som muligt, idet de i fællesskab formodedes at kunne opnå mere og lægge mere pres på for dem at se negative stormagter – eller omvendt støtte for dem at se positive stormagter – end om de optrådte enkeltvis og ukoordineret. Ikke mindst inden for Folkeforbundets rammer havde sådanne grupperinger – af mere stabil karakter eller dannet med mere begrænsede formål for øje – deres største berettigelse. Dette nødvendiggjorde på den anden side en hensyntagen til de stater, som man – på længere sigt eller med begrænsede formål – ønskede samarbejde med. Men dette spørgsmål hører snarere hjemme i behandlingen af P. Munchs opfattelse af det nordiske samarbejde og samarbejdet med andre små stater.

Hvad angår den indbyrdes prioritering mellem de forskellige nedrustningsformer, så forekommer økonomisk nedrustning på grund af den økonomiske krises nærværende, øjeblikkelige og i hvert fald påståede katastrofale virkninger af P. Munch at blive sat over og anset for mere påtrængende end den militære nedrustning. Det var inden for den økonomiske nedrustningsform, at Danmark i P. Munchs udenrigsministertid aktivt 'bragte sig i forgrunden' i Genève. Gang på gang vendte P. Munch tilbage til det påtrængende i en hurtig økonomisk nedrustning. Men det må samtidig erindres, at der for P. Munch var en sammenhæng mellem de forskellige nedrustningsformer, så at den situationsbestemte og argumentative fremhævelse af den ene forms betydning frem for den anden ikke kan tages som udtryk for nogen stadig og uændret prioritering. Denne nære sammenhæng formulerede P. Munch i mange forskellige situationer, men tydeligst under en forhandling i Folketinget i februar 1937. Den konservative Christmas Møller havde spurgt om resultatet af forhandlinger mellem de nordiske stater. I sit svar kom P. Munch ind på de vilkår, som de nordiske stater havde forhandlet under i årene 1914–18. »Selv om ikke en ny Krig skulde udbrude og give Anledning til Genoptagelse af noget tilsvarende, maa vi i hvert Fald have for

Øje, at den økonomiske Krig, der nu føres som en Fortsættelse af Vaabenkrigen, kan antage saadanne Former, Afspærringen kan drives paa en saadan Maade paa Spidsen, at en gensidig Støtte af den Karakter, om end ikke maaske af saa stort Omfang som i selve Krigstiden, kan blive fornøden igen.«<sup>262</sup> Vel kan argumentation og ordvalg være tilspidset under de særlige omstændigheder – oppositionens mange stormløb mod valuta-ordningen –, men udsagnet viser klart, hvorledes efter P. Munchs opfattelse handelspolitiske foranstaltninger i lige så høj grad som militære foranstaltninger kunne anvendes af stater i deres indbyrdes modsætninger – og hvorledes det også hvad handelspolitikken angik kunne blive påkrævet for de små stater, der ikke ønskede at blande sig i modsætningerne, at støtte hinanden.

Hvad der betingede prioriteringen i de forskellige situationer, kunne enten være gunstige muligheder for fremstød til varetagelse af danske synspunkter og interesser, eller særligt påtrængende danske interesser, som nødvendiggjorde en omprioritering i forhold til andre situationer. Afgørende i denne forbindelse er, at P. Munch både i proklamationer og gennem aktiv handling fandt Folkeforbundet anvendeligt som ramme om danske fremstød i retning af den økonomiske nedrustning, som også han anså for vigtig for Danmark, og som betydelige grupper i Danmark anså for simpelthen at være et spørgsmål om overlevelse.

### *Den moralske nedrustning*

Sammenhængen mellem de tre nedrustningsformer i P. Munchs opfattelse af Folkeforbundet er også blevet belyst ved gennemgangen af den økonomiske nedrustning. Således berørte P. Munch, som omtalt, under debatten om mestbegunstigelsesreglen også spørgsmålet om den betydning, som aftaler mellem stater og forhandlinger inden for Folkeforbundet kunne have for gennemførelsen af den regelbundne, men meget langsomme fredeligørelse af forholdene mellem staterne, som var det yderste mål for den moralske nedrustning.

Selve betegnelsen »moralisk nedrustning« er noget forvirrende, fordi den kan give indtryk af en nærmest individuel selvransagelse og tilbageholdenhed, som ikke forekommer umiddelbart betydningsfuld for forholdet mellem stater. Men netop af samme grund har betegnelsen en vis suggestiv virkning, idet den kan opfattes som en appel til den enkelte og samtidig tjene til at opdele mennesker og menneskelige grupper – herunder stater – i letfattede og klare frontdannelser. I forbindelse med P. Munchs opfat-

262. Ft.1936/37, sp. 3205.



telse af Folkeforbundet og hans indbyrdes prioritering af de tre nedrustningsformer er denne suggestive virkning dog ikke af større betydning. Her må man lede efter det konkrete indhold, som P. Munch fra situation til situation søgte at give dette begreb, men naturligvis samtidig være klar over, at selve begrebsanvendelsen kunne have et rent suggestivt formål.

Som omtalt havde P. Munch i sine foredrag i Geneve i 1931 fremhævet Folkeforbundets moralske autoritet og den offentlige opinion som dets mest effektive virkemidler.<sup>263</sup> I denne forbindelse havde han fremhævet de små stater – herunder Danmarks – særlige muligheder for at gøre sig gældende inden for Folkeforbundet i kraft af deres ikke-deltagelse i 1. verdenskrig, deres lange tradition for en påstået fredelig udenrigspolitik, deres ubundne stilling i forhold til stormagterne og den udbredte »fredeliggørelse« af disse små stater og deres befolkninger.

Moralsk nedrustning var for P. Munch ensbetydende med bestræbelser for at føre andre stater og deres befolkninger i retning af samme tilstand. Det betød ikke, at andre stater skulle komme til at ligne de nordiske stater i ét og alt. Men det betød først og fremmest, at de i deres ydre adfærd – deres udenrigspolitik – skulle nærme sig de nordiske staters. Her var det for P. Munch afgørende, at de nordiske stater havde givet afkald på anvendelse af fysiske magtmidler i deres indbyrdes forhold og i deres forhold til andre stater; alene i kraft heraf havde de taget et vigtigt skridt i retning af også militær nedrustning. Men at fremme en moralsk nedrustning i denne retning var et tålmodighedsarbejde, som måtte forudsætte stor tålmodighed og udholdenhed, og som ikke måtte foregå under for store forventninger om, hvor hurtigt det kunne lykkes.

Herom udtalte P. Munch sig under sit indlæg i Delegeretforsamlingen i 1930, hvor han fremsatte sit forslag om mestbegunstigelsesretten. »Notre génération, qui a vecu la guerre, ne peut pas éesperer réaliser en Europe un état de prospérité stable, basé sur une collaboration étroite et confiante entre les diverses nations et les diverses classes sociales. Ce sera déjà beaucoup, si nous pouvons tenir en échec les méfiances et les haines développés par la guerre et empêcher de nouvelles horreurs. Nous ne pouvons pas nous attendre à réaliser par nous-mêmes la désarmement moral qui, seul, peut donner aux peuples la sécurité tant désirée; mais il nous est permis d'esperer que la génération qui suivra la notre pourra atteindre cet idéal. Si notre génération réussit à empêcher de nouveaux malheurs, si elle lègue à la génération prochaine les éléments d'une collaboration organisée entre les

263. Jvf. s. 72 f. Derfor blev også påvirkningen af den offentlige opinion en vigtig side af Folkeforbundets virksomhed, jvf. s. 218 f.

nations et les classes sociales, si elle donne à la jeunesse qui n'a pas vu la guerre, à cette jeunesse qui, actuellement, se prépare dans les écoles de la vie une éducation profondément pénétrée de l'idéal de la Société des Nations – cet idéal de paix, de justice et de coopération – elle aura préparé a nos enfants un avenir tranquille et heureux et elle aura ainsi accompli son devoir.«<sup>264</sup>

Foruden at fremhæve det langsigtede fremdrag P. Munch i denne som mange andre udtalelser den nære sammenhæng mellem moralsk nedrustning og selve tilstedeværelsen af Folkeforbundet som rammen om et begyndende organiseret samarbejde mellem staterne. Det var som denne ramme, der af ham blev tillagt betydning som udtryk for en vilje til at nå frem til moralsk nedrustning og samtidig en forholdsvis større mulighed for små stater at gøre sig gældende ved udformningen af den tilstand, som man kunne opnå enighed om at etablere, at P. Munch tillagde selve Folkeforbundet og de forhandlinger, der foregik inden for det, så væsentlig betydning.

Et af den socialdemokratisk-radikale regerings første udenrigspolitiske initiativer var det allerede omtalte forslag om ratifikation af indgåede aftaler, som blev fremsat af statsminister Stauning i Delegeretforsamlingen i 1929.<sup>265</sup> Tages dette initiativ som udtryk for, at man fra regeringens side tillagde indgåelsen og ratifikationen af aftaler inden for Folkeforbundet væsentlig betydning, kan dette synspunkt yderligere belyses ved P. Munchs udtalelser i forbindelse med forhandlingerne om ratifikationen af generalakten i december 1929. Den konservative opposition anfægtede værdien af sådanne mangesidige overenskomster, og Victor Pürschel hævdede, at Danmark »ad de enkelte Overenskomsters Vej [var] naaet længere, end man er naaet ved Generalakten.«<sup>266</sup> Han fremhævede også manglen af et udøvende organ, som i givet fald kunne sikre gennemførelsen af de afsagte kendelser.

P. Munch så ikke, at der forelå noget uforeneligt valg mellem de to aftaleformer. »De tosidede Aftaler vil være de bedste for os i nogle Tilfælde, nemlig overfor de Stater, med hvilke vi kan faa Aftaler, der gaar ud over det, der er indeholdt i denne Generalakt, eller i hvert Tilfælde fuldt ud dækker det . . . Men det er jo endnu saaledes, at det kun er ganske enkelte Stater, vi har opnaaet Voldgiftstraktater, som virkelig er bedre end det, der her forelig-

264. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 84, 1930, s. 53. Jvf. P. Munch i 1922: » Vi, der nu er ældre, maa regne med, at Resten af vor Tid vil blive en broget, forvirret Overgangstid, hvor vi kun naar at skimte det nye Daggy. Men de yngre . . .« (Tilskueren 1922, s. 18).

265. Jvf. s. 132.

266. Ft. 1929/30, sp. 3299.

ger.«<sup>267</sup> I sådanne andre tilfælde mente P. Munch, at det var klart, »at dér vil det være en stor Fordel for os, hvis det er muligt ved Hjælp af Generalakten enten at bevæge saadanne Stater til at træffe bedre særlige Aftaler med os eller til at gaa ind under denne Generalakt og forøge den Retssikkerhed, som skabes derigennem.« Med hensyn til magtmidler for at få en kendelse efterkommet henviste P. Munch til, at »selv inden for det enkelte Land hviler Politiets Magt paa to Forudsætninger, paa en baade materiel og moralsk Afvæbning af den øvrige Befolkning.« Sådanne forhold bestod endnu ikke mellem staterne, hvorfor man måtte bruge andre magtmidler.

13. februar 1930 afgav det nedsatte udvalg betænkning. Den indeholdt også en redegørelse for Danmarks hidtidige holdning i voldgiftsspørgsmål. Samtlige partier i udvalget tilsluttede sig iøvrigt ratifikationen.<sup>268</sup> Ved anden og sidste behandling i Folketinget 5 dage senere efterlyste Victor Pürschel en oversigt over, »i hvor mange Tilfælde dette Traktatsystem for Danmarks Vedkommende har været af praktisk Værdi, i hvor mange Tilfælde vi har indbragt Sager til Afgørelse ved den internationale Domstol for Forligsnævn, for Voldgift o.s.v.«<sup>269</sup> Han fik i forbifarten karakteriseret P. Munch som en »anset, om end noget ensidig Historiker«, men sigtet med hans indlæg, hvori han inddrog mestbegunstigelsesspørgsmålet og den gældende voldgiftstraktat med Tyskland, fremgik tydeligt af hans afslutning: »Hvor er Tilliden til Rettens Sejr, naar man ikke vover at tage retlig Afgørelse i et Tilfælde, hvor man efter udmærkede Venstremænds og udmærkede radikale Mænds Udtalelser staar med en soleklar Ret?«<sup>270</sup>

Som allerede omtalt, begrundede P. Munch, hvorfor han i dette spørgsmål og dette tilfælde ikke fandt voldgift hensigtsmæssig. Herefter skærpede Pürschel sit angreb, idet han hævdede, at så troede P. Munch ikke selv på det retssystem, som han altid påstod var under opbygning inden for Folkeforbundet.<sup>271</sup> Herpå svarede P. Munch: »Hvad angaar den usvigelige sikre Tillid til Voldgiftssystemet, vil jeg for min Del sige, at den i hvert Fald hos mig har sin Begrænsning, den samme Begrænsning, som Tilliden til det Retsystem, der findes i hvert Land, som vi heller ikke uden videre kan bygge paa som værende af ufejlbarlig Karakter.«<sup>272</sup>

Det konservative forsøg på ved en sammenkædning af mestbegunstigelsesspørgsmålet, dansk kreaturexport og P. Munchs ofte udtalte fremhævelse af

267. Sst., sp. 3306 f.

268. Rd. 1929/30, Till. B, sp. 695–714.

269. Ft. 1929/30, sp. 5232 f.

270. Sst., sp. 5234.

271. Sst., sp. 5239.

272. Sst.

internationale aftalers betydning at påvise en selvmodsigelse hos ham blev fortsat under ratifikationens behandling i Landstinget. Her var det Schovelin, der i malende udtryk fremhævede voldgiftskendelsers tendens til at udviske skellet mellem ret og uret.<sup>273</sup>

For P. Munch skulle den moralske nedrustning ifølge disse udtalelser bestå i, at stater gennem aftaler, som man havde forhandlet sig til rette om inden for Folkeforbundet, nåede frem til hovedsagelig, helst udelukkende at bruge sådanne fremgangsmåder i deres indbyrdes tvister, som man fra dansk og nordisk side længe havde anset for rigtige. Men samtidig viste P. Munch stor illusionsløshed med hensyn til den daværende tilstand og udsigten til, at den ville blive afgørende ændret. Men for ham var generalakten et skridt på vejen i den rigtige retning. Et sådant skridt måtte Danmark støtte.

I oktober 1930 fremsatte den konservative Drachmann sin anførte kritik af den forelagte handelskonvention.<sup>274</sup> På den del af kritikken, der gjaldt internationale aftaler inden for Folkeforbundet som helhed, svarede P. Munch: »Papirlapper kan man jo kalde alle Aftaler inden for det enkelte Land, hele Retsgrundlaget inden for det enkelte Land, og man kan ogsaa kalde Retsgrundlaget mellem Landene for Papirlapper.« Vel fejedes sådanne aftaler ofte til side. »Men jeg tror nu, at man ogsaa maa gøre sig dette klart, at selv i de Øjeblikke, hvor Aftaler sprænges med en saadan kraftig Vending, ved et voldsomt Gennembrud, griber disse Aftaler dybt ind i Begivenhedernes Gang og bliver i mange Tilfælde bestemmende for, hvorledes disse Begivenheder til syvende og sidst former sig.«<sup>275</sup>

Men medvirkende til at styrke disse »papirlapper«, så de kunne gribe ind i begivenhedernes gang, var for P. Munch, at de var blevet indgået under forhandlinger, hvor alle berørte parter havde mulighed for at gøre deres synspunkter gældende, således at de bagefter i højere grad, end hvis de ikke var blevet hørt, mente sig forpligtede af disse aftaler. Det var, hvad P. Munch påpegede med hensyn til fortolkningen af mestbegunstigelsesreglen, og det var et synspunkt, som han også fremsatte i andre forbindelser.

Netop for denne nedrustningsform og de ydre udslag, som den gav sig i form af forhandlede aftaler mellem stater, var Folkeforbundet for P. Munch af stor betydning. Den var en formaliseret forhandlingsramme, som gav de små stater langt bedre muligheder end udenfor for at give deres synspunkter vægt. Der var således for P. Munch en sammenhæng mellem den moralske nedrustning og selve existensen af Folkeforbundet. Der var samtidig en sammenhæng mellem alle tre nedrustningsformer, idet både militær og øko-

273. Lt. 1929/30, sp. 691 f.

274. Jvf. s. 146 ff.

275. Ft. 1930/31, sp. 253.

nomisk nedrustning også måtte foregå i form af aftaler, som man forhandlede sig til rette om. Det var til varetagelsen af Danmarks normative interesser – dets bestræbelser for gennem aftaler og forhandlinger med andre stater at få udvirket sådanne regler, aftaler og normer for forholdet mellem staterne, at Danmark blev stillet gunstigst muligt – at P. Munch på meget lang sigt tillagde Folkeforbundet den mest afgørende betydning.

Men netop derfor var det ikke ligegyldigt eller underordnet, hvorledes Folkeforbundet var indrettet, hvilken brug de forskellige stater gjorde af Forbundet, eller hvilken videreudvikling af Forbundet, der gennem praxis og enkeltbeslutninger blev muliggjort.

### *Medlemskab af Rådet*

Som Danmarks udenrigsminister deltog P. Munch i samtlige møder i Folkeforbundets Delegeretforsamling 1929–1938.<sup>276</sup> I Genève-foredragene fra 1931 redegjorde P. Munch udførligt for sammensætningen af den danske delegation til Folkeforbundet. Den bestod af repræsentanter for Rigsdagens 4 største partier foruden udenrigsministeren og udenrigsministerielle funktionærer samt enkelte teknisk sagkyndige.<sup>277</sup> I henhold til Forbundspagten havde hver medlemsstat kun én stemme i Forsamlingen og måtte ikke sende mere end 3 repræsentanter. Imidlertid kunne man ifølge Delegeretforsamlingens procedureregler sende supplerende repræsentanter, lige som yderligere deltagere kunne anmeldes til komitémøderne.<sup>278</sup> I praxis og for nærværende undersøgelse fik dette ingen betydning. Som delegationens leder deltog udenrigsministeren i plenarmøderne og stemte her på Danmarks vegne, mens andre af delegationens medlemmer fordeltes på de forskellige komitéer. At P. Munch indtog denne stilling i sin udenrigsministertid – på samme måde som udenrigsministrene før ham – ses aldrig at være blevet anfægtet.

Sammensætningen af den danske delegation medførte ifølge P. Munch: »... que tous les points de vue sont représentés pendant nos délibérations. Lorsque nous rentrons dans notre pays nous pouvons donc être à peu près assurés que les décisions que nous avons approuvées seront également approuvées par notre Parlement.«<sup>279</sup> Således var alle betydningsfulde politiske partier

276. Da den 20. session afholdtes i december 1939 var kun William Borberg og Moltke-Huitfeldt anmeldt som danske deltagere. SDN, Actes de la vingtième session ordinaire de l'Assemblée. Genève 1940, s. VII.

277. P. Munch: La Politique du Danemark dans la Société des Nations, s. 19 f. Jvf. Margaret E. Burton: The Assembly of the League of Nations, s. 98 f.

278. Anf. værk, s. 96 f.

279. Jvf. note 277.

på forhånd bundet og havde i ikke-offentlige drøftelser rig lejlighed til at gøre deres synspunkter gældende. Hvad der således i Genève fremstod som regeringens eller P. Munchs udtalelser måtte i nogen grad anses for at være dækkende for, hvad flertallet af de danske politiske partier kunne gå ind for.

Noget anderledes forholdt det sig under Danmarks medlemskab af Folkeforbundsrådet 1933–1936. Her var P. Munch ikke ledsaget af nogen delegation, men kun af enkelte udenrigsministerielle funktionærer. Naturligvis drøftedes de behandlede spørgsmål i Det udenrigspolitiske Nævn, men ved uforudsete situationer var P. Munch overladt til sig selv og sit eget skøn. Derfor har hans udtalelser i – og hele deltagelse i – dette organ en særlig interesse. Så meget desto mere som Rådet blev anset for at være Forbundets øverste og mest beslutningsdygtige organ, hvorfor deltagelse i dets arbejde kunne medføre medindflydelse og medansvar for beslutninger af vidtrækkende betydning for den internationale politik.<sup>280</sup>

Danmark blev indvalgt i Rådet i oktober 1933 som ikke-permanent medlem i henhold til reglerne herom fra september 1926. Det opnåede 52 af 53 mulige stemmer og blev indvalgt samtidig med Argentina og Australien.<sup>281</sup>

Ifølge etableret praxis blev Danmark anset for at være repræsentant for en gruppe af stater omfattende de 4 nordiske stater og Holland.<sup>282</sup> Dette blev understreget af den danske repræsentant, Erik Scavenius, på det første møde, hvor Danmark deltog. Han så i præsidentens velkomstord »... un témoignage de confiance non seulement à l'égard de son pays, mais aussi à l'égard du groupe de pays dont le Danemark fait partie et dont les membres ont successivement pris place à la table de Conseil.«<sup>283</sup>

Om Rådets sammensætning i den danske medlemsperiode skal der i denne forbindelse kun mindes om, at der skete en betydelig ændring i antallet af permanente medlemmer, repræsenterende stormagterne. Således udtrådte Japan og Tyskland i 1933, mens Italien fra 1936 ikke deltog i Rådets

280. F. P. Walters: *A History of the League of Nations*, I, s. 86–113. Jvf. Inis L. Claude, Jr.: *Swords Into Plowshares*, s. 38 og Rd. 1933/34; Till. A, sp. 4893–97. Om procedureregler se: *Reglement Interieur du Conseil. Adopté par le Conseil le 26 mai 1933. Genève.*

281. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 115, 1933, s. 57–58, jvf. Rd. 1933/34, Till. A, sp. 4893.

282. Jvf. P. Munch på nordisk udenrigsministermøde 20. 8. 1936 (UM. 5. F. 71). Hvor lidt præcis denne valggruppe var, fremgik af P. Munchs udtalelser om de fem stater »der danner en Slags Valggruppe«. (UM. 110.D.11. 5.5.1936). Jvf. iøvrigt S. Shepard Jones: *The Scandinavian States and the League of Nations*, kap. VIII, s. 106–33.

283. SDN, J.O., 1933, s. 1602.

møder. Til gengæld indtrådte Sovjetunionen i 1934. Kun Frankrig og Storbritannien var repræsenteret hele perioden igennem.<sup>284</sup>

Indledningsvis skal omtales to generelle træk ved P. Munchs deltagelse i rådsarbejdet. For det første var P. Munchs udtalelser i de offentligt refererede rådsmøder kvantitativt meget begrænsede sammenlignet med de øvrige rådsmedlemmers. Heraf kan ikke drages for vide slutninger, men det forekommer rimeligt at gøre opmærksom på, at denne tavshed ikke kan udlægges som nogen afstandtagen fra de beslutninger, der blev truffet af Rådet. Kun i ét tilfælde afholdt Danmark sig fra at stemme. Iøvrigt tilsluttede Danmark sig – omend tavst og kun gennem stemmeafgivning – Rådets beslutninger og udtalelser og påtog sig derved et medansvar for disse. Et andet generelt træk var P. Munchs brug af dette forum til, når lejlighed gaves, at støtte og fremhæve standpunkter, som han hævdede var fremherskende blandt de stater, han repræsenterede. Således benyttede han et britisk forslag om våbenembargo i konflikten mellem Bolivia og Paraguay i maj 1934 til at udtale: »... je représente un Etat qui a décidé, il y a déjà plusieurs années, de ne pas délivrer de licences pour l'exportation d'armes, lorsqu'il s'agit d'un pays importateur qui est engagé dans une guerre ... Cette politique s'est ainsi poursuivie indépendamment de l'attitude des autres gouvernements.«<sup>285</sup> Og han foreslog, at man i dette tilfælde tiltrådte det britiske forslag uden at inddrage andre regeringer. Under drøftelserne af resultaterne af Saar-afstemningen i januar 1935 afsluttede han sit indlæg således: »Comme représentant d'un des rares pays qui ont eu le grand bonheur de ne pas être entraînés dans la guerre, M. Munch tient à exprimer l'espoir que la solution heureuse de ce problème ouvrira la voie à une réconciliation générale entre les Etats qui ont été des adversaires durant la guerre, réconciliation qui est si ardemment désirée dans tous les pays et qui, seule, pourra donner à toutes les nations d'Europe, y compris celles qui sont en dehors des grandes groupements politiques, le sentiment de sécurité dont l'importance est primordiale pour le bien-être moral et économique des peuples.«<sup>286</sup> I begge tilfælde fremhævedes Danmarks særstilling og ønsket om at enten Danmarks fremgangsmåde skulle blive fulgt eller andre stater nå frem til samme »moraliske nedrustning« som Danmark.

På samme session gjorde P. Munch sig iøvrigt gældende i drøftelserne af spørgsmålet om erstatning til schweiziske borgere for tab under 1. verdenskrig. Sagen var blevet rejst over for Rådet af Schweiz i juli 1934 og var blevet behandlet af dette på et møde i september s.å., hvor der var blevet

284. Jvf. note 280.

285. SDN, J.O., 1934, s. 763.

286. SDN, J.O., 1935, s. 136.

udpeget en rapportør til at overveje sagen og forelægge den for en senere session.<sup>287</sup> Sagens konkrete indhold var kontante pengebeløb, som schweiziske borgere under ophold i Frankrig, Italien, Tyskland og Storbritannien havde tabt i krigens løb, efter deres opfattelse som følge af krigshandlinger og -foranstaltninger. Når den blev rejst over for Rådet, skyldtes det, at de fire nævnte stater nægtede at forhandle om disse krav. Under henvisning til Pagtens artikel 11, stk. 2<sup>288</sup> mente Schweiz sig berettiget til at søge Rådets bistand for at få afgjort, om de fire stater var berettiget til at afvise forhandling. Imidlertid blev der fra de tre af de fire staters side rejst tvivl om, hvorvidt en sådan sag overhovedet kunne rejses over for Rådet, og om artikel 11, stk. 2 kunne anvendes i et sådant tilfælde. Det var, hvad rapportøren havde fået til opgave at udrede – og da der var speciel tvivl herom – udtale sig om, hvorvidt Rådet skulle lade indhente en udtalelse fra Den faste internationale Domstol i Haag.

I mødet 17. januar 1935 fremlagde rapportøren sin rapport, der konkluderede i, at Rådet ikke skulle indhente en sådan udtalelse.<sup>289</sup> Efter ham fik den schweiziske udenrigsminister Motta ordet. Han knyttede forbindelse mellem denne sag og en tidligere behandlet uoverensstemmelse mellem Finland og Storbritannien<sup>290</sup> og benyttede begge tilfælde til at understrege den opfattelse, at den schweiziske henvendelse måtte betragtes som et led i bestræbelserne for at udvide Rådets kompetence. Han hævdede således, at han hermed »a defendu la cause même de tous les pays qui forment la Société des Nations. Il n'y a pas de distinction à faire ici entre grandes Puissances et autres Puissances. Certes, les »non-grandes« Puissances ont encore un intérêt supérieur à ce que l'article 11 soit interprété dans son sens généreux, largement, non pas d'une manière restrictive, mais plutôt, s'il le fallait, d'une manière extensive.«<sup>291</sup>

Derefter svarede Basedevant fra Frankrig, Eden fra Storbritannien og baron Aloisi fra Italien. Alle støttede rapporten og dens konklusion. Som eneste andet – og i sagen ikke direkte involverede – medlem af Rådet tog derefter P. Munch ordet. Han erklærede, at efter hans opfattelse rejste den førte drøftelse »une question de principe assez importante intéressant spécialement les Etats qui ne sont pas des grandes Puissances.«<sup>292</sup> Næsten samme problem

287. SDN, J.O., 1934, s. 1436–49, jvf. den schweiziske henvendelse sst., s. 1478–1510.

288. Stykket indeholder bestemmelser om medlemmernes ret til at gøre opmærksom på forhold, der truer international fred eller god forståelse mellem stater.

289. SDN, J.O., 1935, s. 127 f.

290. SDN, J.O., 1934, s. 1450–58.

291. SDN, J.O., 1935, s. 130.

292. Sst., s. 133.



ville rejse sig, når Rådet skulle drøfte Finlands krav. »Si le Conseil rejette aujourd'hui toutes les propositions de médiation quant à la procédure proposée par le représentant de la Suisse, il aura presque tranché en même temps la question soulevée par la Finlande.« Derfor foreslog P. Munch, at man udskød den endelige beslutning i dette spørgsmål, indtil man også havde drøftet den finske henvendelse.

Præsidenten foreslog at udskyde videre diskussion af spørgsmålet til næste møde, og dette blev tiltrådt.

Inden behandlingen af den schweiziske henvendelse genoptoges, behandlede man på sessionens 8. møde den 19. januar den finske henvendelse med henblik på erstatning for finske skibe, som under krigen var blevet brugt af den britiske regering.<sup>293</sup> Rapportør var spanieren de Madariaga, der i sin rapport gav en fremstilling af sagens hidtidige forløb og stillede forslag om en resolution, ifølge hvilken Rådet henvendte sig til Den faste internationale Domstol i Haag for at få en udtalelse om, hvorvidt pagtens artikel 11, stk. 2 omfattede den foreliggende sag. Holsti fra Finland fik derefter ordet og redegjorde for de stedfundne forhandlinger mellem den finske og britiske regering, hvorefter Eden svarede. Han gik imod rapportørens forslag og beklagede, at sagen havde givet anledning til at rejse spørgsmålet om de små staters rettigheder i modsætning til de store staters. »S'il en était réellement ainsi, il serait tenté de dire que même les grandes Puissances ont leurs droits et, entre autres, celui de ne pas voir déformer le Pacte qu'elles ont signé.«<sup>294</sup>

P. Munch tog derefter ordet. Han indledte med at beklage, at der var så store meningsforskelle om det problem, som drøftedes. Han gik ind for rapportørens forslag, men måtte på den anden side erkende, at det ville være umuligt at opnå tilslutning til det. Ikke desto mindre havde han – og her henviste han specielt til Edens indlæg – fået det indtryk, at der i Rådet var enighed om ikke at fortolke artikel 11, stk. 2 for snævert. Det var i hans øjne et stort resultat – selvom offentligheden måske vanskeligt kunne forstå det. Hvis blot alle stater havde accepteret tvungen voldgift, ville der ikke have været nogen vanskelighed. Men så længe det ikke var tilfældet, »il surgira sans doute, de temps en temps, des différends qui ne menacent pas la paix mais qui, néanmoins, sont d'un tel caractère que l'intervention de la Société des Nations est désirable dans l'intérêt de la bonne entente entre les Etats. Il semble que la réclamation du Gouvernement finlandais ait ce caractère. Le Gouvernement finlandais y attache une très grande importance, tandis que le Gouvernement du Royaume-Uni soutient que ce serait abuser du temps

293. Sst., s. 163 f.

294. Sst., s. 170.

du Conseil que de discuter ici de telles affaires d'argent.«<sup>295</sup> Hele denne drøftelse – lige som diskussionen om den schweiziske henvendelse – havde givet P. Munch det indtryk, »qu'il serait utile de mettre à l'étude la procédure à appliquer pour décider si une réclamation faite par l'un ou l'autre des Etats membres est assez importante pour retenir l'attention du Conseil.« I det foreliggende tilfælde ville han spørge den britiske repræsentant, der så absolut modsatte sig rapportørens forslag, om det var umuligt for ham at acceptere, »afin de sortir de l'impasse actuelle, la constitution d'un Comité de trois membres chargé d'étudier ce cas particulier et de voir s'il est d'un caractère tel qu'un essai de médiation de la part d'un comité des trois ou de Conseil est désirable dans l'intérêt de la bonne entente.«

I løbet af den efterfølgende drøftelse samlede indlæggene sig efterhånden om en stillingtagen til det af P. Munch formulerede forslag over for et af Storbritannien og andre stater stillet forslag om, at Rådet strax skulle træffe afgørelse om, hvorvidt den finske henvendelse kunne falde ind under artikel 11, stk. 2. Dette konstateredes til sidst af præsidenten – der også bemærkede, at rapportøren havde trukket sit forslag tilbage – og han udbad sig og fik tilslutning til at overveje og redigere disse to forslag til næste møde.<sup>296</sup>

Næste møde fandt sted 21. januar. Her fortsattes behandlingen af det finske spørgsmål. Efter at præsidenten havde formuleret de to muligheder – afstemning og beslutning strax eller nedsættelse af en tremandskomité til yderligere overvejelse – tog Eden ordet. I en kort tale, hvor han understregede, at han ikke fandt det rigtigt at påtvinge Rådet sin mening, gik han ind for, at der blev nedsat en tremandskomité.<sup>297</sup> Holsti takkede ham for hans imødekommenhed, og Frankrigs og Polens repræsentanter gav udtryk for deres tilslutning. Derefter nedsattes komitéen, der kom til at bestå af Spanien, Argentina og Tjekkoslaviet. Behandlingen afsluttedes med, at de Madariaga i velformede vendinger takkede Eden for hans smukke opførsel – i denne som i andre sager –, hvorefter præsidenten meddelte, at spørgsmålet ville blive behandlet på Rådets næste session på grundlag af de resultater, som tremandskomitéen opnåede.<sup>298</sup>

Senere i samme møde genoptoges behandlingen af den schweiziske henvendelse. Motta fik ordet og erklærede med hvilken interesse, ja næsten lidenskab han havde fulgt drøftelserne af det finske spørgsmål. Han håbede på en tilsvarende afgørelse for den schweiziske henvendelse.<sup>299</sup> Denne af-

295. Sst., s. 171.

296. Sst., s. 180.

297. Sst., s. 181.

298. Sst., s. 182.

299. Sst., s. 183.

gørelse blev dog ikke truffet uden en ret omfattende debat, hvor man især fra fransk side påpegede forskellen mellem den finske og den schweiziske henvendelse, lige som Australiens repræsentant meget stærkt gjorde gældende, at han ikke fandt det rimeligt, at Rådet skulle beskæftige sig yderligere med en sag som denne. Efter at mødet havde været afbrudt i 10 minutter, vedtoges dog, at den schweiziske henvendelse skulle underkastes samme behandling som den finske, og at den skulle henvises til samme tremandskomité, som var blevet nedsat herom.<sup>300</sup> Præsidenten takkede til sidst den australske repræsentant for, at han havde muliggjort resolutionens énstemmige vedtagelse.

Sagen kom atter til behandling i september 1935.<sup>301</sup> Den nedsatte tremandskomité, hvis rapportør var spanieren de Madariaga, var kommet til det resultat, at spørgsmålet ikke kunne behandles under påberåbelse af artikel 11, stk. 2. P. Munch tog blot ordet for at beklage, at det ikke havde været muligt at nå til enighed om dette spørgsmål. Han måtte forstå det sådan, at alle muligheder var udtømt. »Dans ces conditions, étant donné que le rapporteur constate qu'il n'est pas contesté que le Conseil peut s'occuper d'une requête d'un tel caractère, M. Munch peut accepter ses conclusions.«<sup>302</sup>

Tilfældet viser, hvorledes P. Munch gennem sin indgriben – til fordel for to små stater, hvis krav af deres stormagtsmodparter blev reduceret som værende for ubetydelige til at beskæftige Rådet – formåede at forhale den endelige afgørelse af det rent proceduremæssige spørgsmål. Det indebar nemlig også en fortolkning af Pagten, som man fra små staters side ønskede udvidet, således at også mindre omfattende og sprængfarlige emner kunne forelægges Rådet til afgørelse. Vel opnåede hverken han, Schweiz eller Finland, at de rejste spørgsmål blev optaget til realitetsdrøftelse, men central er hans bemærkning om den britiske indrømmelse med hensyn til fortolkningen af artikel 11, stk. 2 og hans afsluttende bemærkninger på mødet i september, hvor han understregede, at Rådet kunne beskæftige sig med henvendelser af denne karakter. Derved søgte han at fastholde den overskuelige, men ikke derfor betydningsløse gevinst, der lå i, at man havde givet tilslutning til en udvalgsbehandling af fortolkningen af artikel 11, stk. 2. Den ville senere kunne benyttes som udgangspunkt for tilsvarende overvejelser – og til at forhindre en øjeblikkelig afvisning, som oprindeligt foreslået. Det er P. Munch som

300. Sst., s. 189.

301. Forinden havde den kort været drøftet på møder i maj s.å., hvor Storbritannien atter havde forsøgt at få den afvist; men det var lykkedes Finland – med tilslutning fra bl.a. den danske repræsentant William Borberg – at opnå udsættelse. (Sst., s. 620–26, 629 og 643 f.).

302. Sst., s. 1167.

den årvågne og konsekvente varetager af små staters synspunkter og interesser, men samtidig som den smidige forhandler, der accepterer det opnåelige under de givne forhold, vi her møder.

Men inden disse forhandlinger om Schweiz' og Finlands henvendelser til Rådet var bragt til afslutning, var der i Rådet blevet rejst et meget mere omfattende spørgsmål, som P. Munch i kraft af det danske medlemskab måtte tage stilling til.

Med et telegram af 20. marts 1935 havde Frankrig anmodet generalsekretæren om, at Rådet måtte blive indkaldt til ekstraordinært møde. Begrundelsen for anmodningen var den tyske lov af 16. marts s.å. om reorganisationen af den tyske hær og genindførelsen af almindelig værnepligt.<sup>303</sup>

Den ekstraordinære session trådte sammen 15. april 1935. Først dagen efter begyndte drøftelserne om den franske henvendelse. Først tog den franske udenrigsminister Laval ordet og fremsatte et resolutionsforslag, der var tiltrådt af Italiens og Storbritanniens regeringer.<sup>304</sup> Dette bekræftedes af John Simon fra Storbritannien og Aloisi fra Italien, der uddybede begrundelserne for resolutionen. I forreste række stod for alle tre det uacceptable i en énsidig ophævelse af indgåede aftaler. Beck fra Polen og Benes fra Tjecoslovakiet tilsluttede sig begge dette synspunkt. Det samme gjorde de Madariaga fra Spanien, men han fremsatte nogle bemærkninger om den særprægede procedureform, hvor man strax ved en debats begyndelse havde fremsat et resolutionsforslag. Efter ham talte P. Munch, der blot sagde, at forslaget for ham indeholdt både meget tiltalende sider, men også mere tvivlsomme, hvorfor han ønskede at rådføre sig med sin regering, inden han udtalte sig endeligt.<sup>305</sup>

Drøftelserne fortsatte dagen efter i sessionens tredie møde, hvor Litvinoff fra Sovjetunionen var den første, der tog ordet. Foruden det juridiske – at man ikke kunne tolerere brud på aftaler – lagde han vægt på, at det også afhang af, hvem der foretog sådanne brud. I det givne tilfælde fandt han den tyske regering aggressiv, hvorfor det ville være farligt at undlade at udtale sig imod dens handling. Iøvrigt talte repræsentanterne fra Portugal, Australien, Mexico, Argentina og Chile. De Madariaga fra Spanien tog igen ordet og han påpegede, at efter hans regerings opfattelse var det vigtigt at huske på, »que le Conseil est non pas tant une Cour de justice qu'un corps politique et que sa fonction est non pas tant de juger que, dans la faible mesure où le permet l'évolution internationale, de gouverner la communauté internationale.« Han fortsatte: »La Société des Nations et son Conseil ne

303. SDN, J.O., 1935, s. 569–71, Annexe 1536.

304. Sst., s. 550 ff.

305. Sst., s. 555.

manœvrent en somme que des forces morales,« hvorved han dog ikke ville undervurdere »la valeur de la force physique dans le monde.«<sup>306</sup> For ham og hans regering var bevæggrunden for at gå ind for resolutionsforslaget derfor, at skulle denne moralske styrke gøre sig gældende, måtte Rådet optræde i enighed.

Efter den chilenske delegerede talte P. Munch. Han fremhævede først, hvad han fandt positivt i resolutionsforslaget – respekten for indgåede aftaler, undersøgelsen af mulighederne for at understrege respekten herfor også i tilfælde, hvor artikel 16 ikke kunne anvendes og fortsættelsen af de påbegyndte forhandlinger. Men desværre indeholdt forslaget også elementer som efter hans opfattelse ville vanskeliggøre det, man tilstræbte. »Je pense . . . aux parties où, en sortant du cadre des principes généraux et visant spécialement l'Allemagne, on attribue au Conseil le rôle d'un tribunal. Il est vrai que les Allemands reconnaissent eux-mêmes que leur action n'est pas conforme aux traités; ils soutiennent seulement que d'autres faits justifient leur action. . . . nous craignons qu'en votant ici au Conseil la résolution dans sa totalité, sans changement, nous ne risquions d'affaiblir les possibilités de la Société des Nations de garder son caractère d'instrument de concorde et d'entente.«<sup>307</sup> Han opfordrede direkte forslagsstillerne til at modificere disse afsnit, i hvilket tilfælde han ville kunne stemme for resolutionen som helhed. Ellers ville han blive tvunget til at afholde sig fra at stemme. P. Munch genoptog i talens afslutning omtalen af resolutionens positive sider. »Il est incontestable que, pendant ces cinq ou six dernières années de crise économique et politique et de nervosité générale provoquée par la crise, il s'est manifesté une tendance croissant à passer outre aux accords internationaux, tendance qui menace de conduire à une anarchie internationale . . .« Denne tendens måtte modvirkes, men det måtte ske i erkendelse af, at man stod over for en meget vanskelig opgave, »aussi longtemps que l'on ne sera pas arrivé à un apaisement des esprits, à une détente entre les Etats les plus puissants.« Derfor var Danmark villig til at samarbejde ved en undersøgelse af mulighederne for at udvide området for de i artikel 16 nævnte sanktioner. Efter P. Munchs mening måtte man graduere sanktionerne efter omstændighederne og for alle deltagende stater »en tenant compte de la situation géographique et militaire . . . ainsi qu'il a été prévu par le projet de Protocole de Genève et par la déclaration annexée aux Accords de Locarno.« P. Munch afsluttede sit indlæg med en opfordring til at gennemføre artikel 8 og foretage de nødvendige første skridt mod nedrustning.

Efter P. Munch talte den tyrkiske delegerede, der var Rådets præsident

306. Sst., s. 558 f.

307. Sst., s. 561. Talen er i oversættelse aftrykt i Rd. 1935/36, Till. A, sp. 4413 ff.

under denne session. Han påpegede en mulig pærellel mellem Versailles-traktatens bestemmelser om den begrænsede tyske bevæbning og Lausanne-traktatens bestemmelser om Tyrkiets forpligtelser med hensyn til Stræderne uden dog i denne forbindelse at ønske dette sidste spørgsmål behandlet.<sup>308</sup> Tilsyneladende var dette indlæg i langt højere grad end P. Munchs i stand til at vække opmærksomhed blandt de tilstedeværende. Delegerede fra Storbritannien, Italien, Frankrig og Sovjetunionen fandt det påkrævet at tage ordet og udtrykke tilslutning til, at spørgsmålet om stræderne ikke var blevet formelt rejst i denne forbindelse, samt at de forbeholdt sig med hensyn til deres stillingtagen til dette spørgsmål. Kun Sovjetunionen gav udtryk for, at den tyrkiske opfattelse af situationen omkring stræderne havde dens sympati.

Efter dette intermezzo ville præsidenten skride til afstemning. P. Munch tog imidlertid atter ordet. Han tillod sig at udlægge tavsheden som udtryk for, at ingen af forslagsstillerne havde fundet det overvejelse værd at ændre resolutionsforslaget i den af ham foreslåede retning. »J'en tire la conclusion qu'ils sont convaincus que toute la résolution – y compris la partie de celle-ci dont l'utilité nous paraît contestable – aura une valeur considérable pour les négociations avec l'Allemagne qu'ils sont décidés à poursuivre.« Det gjorde det imidlertid nødvendigt for ham at afholde sig fra at stemme. Men han udtrykte til sidst de bedste forhåbninger om, at de tre stormagter ville få ret og formå at sikre »l'apaisement des esprits des nations européennes, qui est une condition primordiale de la paix et du bien-être des peuples.«<sup>309</sup>

Debatten afsluttedes med en ordvexling mellem den britiske, franske og sovjetiske delegerede om betydningen af navnet »Europa«, som var brugt i forbindelse med forslaget om at overveje udvidelser af artikel 16. Derefter skred man til afstemning. For resolutionen stemte 13, mens Danmark afholdt sig fra at stemme.

Næste ekstraordinære indkaldelse af Rådet skete i marts 1936. I dette tilfælde var indkaldelsen foranlediget af en fælles henvendelse fra den belgiske og franske regering, der erklærede den tyske militære besættelse af Rhin-zonen for at være et brud på Locarno-aftalerne.<sup>310</sup> Sessionen fandt undtagelsesvis sted i London, og på de første møder drøftede man spørgsmålet om fremgangsmåden ved og vilkårene for at indkalde en repræsentant fra Tyskland til at deltage i møderne.

Inden den tyske repræsentant nåede frem, fremlagde man fra belgisk og fransk side et resolutionsforslag, der konstaterede Tysklands traktatbrud,

308. Sst., s. 562 f.

309. Sst., s. 563. Jvf. Rd. 1935/36, Till. A, sp. 4415.

310. SDN, J.O., 1936, s. 310–12. Jvf. Rd. 1936/37, Till. A, sp. 6057–63.

både af Versailles- og Locarno-traktaterne, samt opfordrede generalsekretæren til at underrette Locarno-signatarmagterne om denne konstatering.<sup>311</sup> I mødet den 17. marts rejste Tyrkiets repræsentant spørgsmålet om Rådets funktion over for brud på en traktat, som kun en begrænset del af medlemmerne var deltagere i.<sup>312</sup> Samme synspunkt blev gjort gældende fra chilensk side, idet man samtidig foreslog, at spørgsmålet om traktatbrud blev forelagt Den faste internationale Domstol i Haag.<sup>313</sup> I sit indlæg på mødet dagen efter præciserede den spanske delegerede, at Spanien ». . ne pouvons nous considérer comme absolument liés par les obligations de sécurité collective prescrites a l'article 16 ni, *a fortiori*, par des nouvelles obligations, lorsque les obligation de désarmement prévues à l'article 8 sont négligées ou, si l'on préfère, suspendues.«<sup>314</sup>

I samme møde tog P. Munch ordet. Han fandt det chilenske forslag interessant, men uigennemførligt, og erklærede at kunne stemme for det stillede resolutionsforslag. Han benyttede iøvrigt atter lejligheden til at understrege de alvorlige og dystre perspektiver i den tiltagende modsætning mellem stormagterne med næsten samme ordvalg som i april 1935.<sup>315</sup> Han afsluttede sin tale med at udtrykke håbet om, at de forestående forhandlinger mellem de direkte implicerede parter ville kunne medvirke til en afspænding.<sup>316</sup>

Efter debatten fulgte afstemningen, hvor resolutionsforslaget blev vedtaget. Kun den tyske repræsentant, von Ribbentrop, stemte imod, mens Chiles repræsentant afholdt sig fra at stemme med den begrundelse, at han ikke kunne tage stilling til bruddet på en traktat, som hans stat ikke var deltagere i, før der var indhentet en udtalelse fra domstolen i Haag.<sup>317</sup>

P. Munchs stillingtagen og udtalelser ved disse to lejligheder udgør de mest centrale og også af samtiden mest bemærkede under hele hans deltagelse i rådsarbejdet 1933–36. For at forstå dem må der tages hensyn til deres sociale ophavssituation dvs., i hvilket organ de er blevet fremsat og

311. Sst., s. 317.

312. Sst., s. 319.

313. Sst., s. 323.

314. Sst., s. 330.

315. Jvf. s. 185.

316. SDN, J.O., 1936, s. 331. Jvf. Rd. 1936/37, Till. A, sp. 6059–61.

317. Sst., s. 340. På et følgende møde blev fremlagt et fællesmemorandum fra Belgien, Frankrig og Storbritannien. Der opstod nogen tvivl om dets behandling. P. Munch tilsluttede sig den fremherskende opfattelse, nemlig at Rådet måtte have mere tid til at tage stilling til de i memorandum'et rejste spørgsmål. (s. 344). Behandlingen blev udsat og ikke senere genoptaget i Rådet.

under hvilke ydre betingelser, ligesom man må være opmærksom på deres mulige sammenhæng med hele P. Munchs opfattelse af Folkeforbundet.

Som allerede påpeget var P. Munch under sin deltagelse i rådsarbejdet i meget høj grad overladt til sig selv og sin egen bedømmelse af situationerne. Vel var der tid til forberedelser og forudgående drøftelser af vigtigere spørgsmål – som nævnt bl.a. i Det udenrigspolitiske Nævn. Men når spørgsmålene kom til behandling i selve Rådet, afgang så meget af uforudsete ting, såsom måden de blev lagt op på, hvem der lagde dem op, hvorledes de blev formuleret. Her måtte P. Munch inden for en meget begrænset tidsfrist på egen hånd finde frem til den for ham at se bedste formulering og stillingtagen, som han så måtte være parat til at stå til ansvar for senere – i den danske Rigsdag og eventuelt over for sine nordiske kolleger. For denne undersøgelses formål giver det sjældent gunstige omstændigheder for at analysere P. Munchs udtalelser og handlinger. Netop de meget komplicerede og ofte uforudsete situationer, som P. Munch bragtes i under sin rådsperiode, giver mulighed for at se, hvorledes han reagerede i et internationalt politisk miljø i nær kontakt med og afhængighed af andre statsrepræsentanter herunder stormagternes.

Det er tidligere udførligt behandlet, hvorledes P. Munchs udtalelser i april 1935 imod den énsidige fordømmelse af Tyskland i det fremsatte britisk-fransk-italienske resolutionsforslag i samtiden – og bredt accepteret af eftertiden – blev udlagt som udtryk for dansk eftergivenhed over for eller særlig hensyntagen til Tyskland.<sup>318</sup> Derimod var kun få i samtiden og i eftertiden ingen opmærksom på, at P. Munch ikke var ene om det synspunkt, der var forudsætningen for hans konklusion, nemlig at Rådet ikke skulle fungere som domstol, men var et politisk forhandlingsorgan, hvis opgave det var at finde frem til acceptable kompromispunkter mellem alle i en konflikt involverede parter. Når Spaniens delegerede og P. Munch drog forskellige konklusioner af samme synspunkt, forekommer det forhastet at drage den slutning, at dette beroede på et enkelthensyn fra P. Munchs side.

Det samtidige materiale giver intet grundlag for at antage, at hensynet til Tyskland skulle have været det eneste, måske ikke engang det tungestvejende. Af gode grunde kunne P. Munch naturligvis ikke anføre et sådant hensyn under rådsforhandlingerne. Men skulle hensyntagen til Tyskland have været enerådende eller overvejende, så måtte det forudsætte, at man på forhånd fra tysk side havde vist særlig opmærksomhed omkring Danmarks stillingtagen i denne situation. Dette er der intet, der tyder på; og det ville også have været ejendommeligt, om man fra tysk side i en situation, hvor man

318. Sjøqvist, s. 104 ff.



bevidst havde valgt konfrontation med de stormagter, der var medunderskrivere på Versailles-traktaten, havde tillagt Danmarks stillingtagen i Folkeforbundsrådet betydning mht. det reelle udfald af de tre andre stormagters reaktion. Den tyske opmærksomhed kom først bagefter. Så var den til gengæld også stor, fordi man naturligt fra tysk side søgte demonstrativt at udnytte P. Munchs stillingtagen, omend hans argumenter ikke blev anført.<sup>319</sup>

Til en dybere forståelse af forudsætninger for, indholdet i og formålet med P. Munchs udtalelser under rådsforhandlingerne i april 1935 er det værdifuldt at sætte dem ind i en større sammenhæng, hvori indgår P. Munchs øvrige adfærd i rådet og helt centralt hans udtalelser og stillingtagen i rådsmødet 1 år senere.

De to situationer var ensartede i den forstand, at det i begge tilfælde drejede sig om spørgsmål, hvor Tyskland var indblandet som erkendt traktatbrydende part. I 1935 havde Frankrig, Italien og Storbritannien kunnet enes om et resolutionsforslag, der som optakt til videre forhandlinger med Tyskland énsidigt og udelukkende placerede ansvaret for traktatbruddet på Tyskland med hele den autoritet, som en tilslutning i Folkeforbundsrådet måtte anses for at have. I 1936 havde kun Belgien og Frankrig kunnet enes om et resolutionsforslag, der blot konstaterede traktatbruddet og henviste til videre forhandlinger mellem Locarno-signatar-magterne.<sup>320</sup>

Bortset fra formalia, lå hovedforskellen mellem de to situationer deri, at Storbritannien – foruden Italien – var deltager i anklagen mod Tyskland i 1935, men i 1936 end ikke var med ved konstateringen af bruddet på Locarno-aftalerne.

Set i dette perspektiv, bliver P. Munchs udtalelser mindre ensrettede og enkeltmotiverede. Som det senere skal påvises, lagde P. Munch megen vægt på at kunne anvende Tyskland og Storbritannien i en indbyrdes afbalance-ring for så vidt angik deres forhold til Danmark.<sup>321</sup> I betragtning af at han på daværende tidspunkt i andre spørgsmål – nemlig den schweiziske og finske henvendelse til Rådet – havde oplevet Storbritannien som en smidig, men meget målbevidst modpart i det meget omfattende, men for ham meget afgørende spørgsmål om forholdet mellem stormagter og små stater, kan hans udtalelser og stillingtagen i april 1935 også forstås som en konsekvent vi-

319. Karakteristisk for den tyske udtryksmåde var Gerd Rühle (red.): *Das Dritte Reich*, Berlin 1936, s. 161: »Das deutsche Volk wird es nicht vergessen, dass in dieser geschichtlichen Stunde nur Dänemark den Mut hatte, dem Unrecht Widerstand zu leisten.«

320. Det er påfaldende, så ringe opmærksomhed man både i samtid og senere viede Chiles stillingtagen ved denne lejlighed.

321. Jvf. s. 312 f.

dereførelse af små staters vægring imod at blive udsat for stormagters pression for i kraft af deres medlemskab i Rådet at lade sig inddrage i stormagternes indbyrdes modsætninger.<sup>322</sup>

Hans nok for tilfældet meget manende ord om nødvendigheden af og det påtrængende i en direkte forhandling mellem stormagterne var næppe udelukkende en tom demonstration af fromme ønsker. Dels var de i god overensstemmelse med hans opfattelse af forholdet mellem stormagterne som det afgørende, også for Folkeforbundet, og dels var der derved tydeligt peget på dem, der havde ansvaret for, om situationen forværredes eller bedredes. Endelig må det erindres, at Tysklands definitive udtræden af Folkeforbundet på det tidspunkt ikke var anset for givet, og at der stadig opretholdtes en kontakt mellem Forbundet og Tyskland bl.a. med det formål at undersøge mulighederne for en tysk genindtræden.<sup>323</sup>

I det hele taget mister P. Munchs udtalelser og stillingtagen i april 1935 meget af deres dramatiske og overraskende karakter ved en mere dybtgående analyse. P. Munch udlagde selv sin stillingtagen som opsigtsvækkende, og han modsagde på ingen måde de mange forskellige udlægninger, som hans optræden fik, og som under alle omstændigheder førte til omtale.<sup>324</sup> Men overvejer man den risiko, som P. Munch tog både på egne og Danmarks vegne, forekommer den at have været overskuelig. Ingen i Rådet tog notits af hans udtalelse, nogen åbenlys pression var han ikke udsat for. Til sammenligning er anført den øjeblikkelige og meget tydelige reaktion fra stormagternes side på den tyrkiske delegeredes forsøg på at inddrage spørgsmålet om Lausanne-traktaten, hvor Sovjetunionen søgte at fiske i rørt vande. Man var således ikke tilbageholdende fra stormagtsside med at gribe

322. Jvf. s. 194 f. I sine erindringer beskæftigede P. Munch sig indgående med denne episode. Er. 6, s. 67–82. Af disse fremgår, at hans forhandlinger og samtaler med stormagternes repræsentanter uden for rådsmøderne – forudsat de er korrekt gengivet – kunne give ham tydeligt indtryk af, at Storbritannien ikke lagde stor vægt på denne resolution, hvilket måtte gøre det mindre risikabelt at gå imod. Der forekommer at ligge en stille triumf i hans bemærkninger om den britisk-tyske flådetraktat fra 1935 (s. 81). Jvf. iøvrigt *The Eden Memoirs, Facing the Dictators*, s. 180 f.

323. Både i november 1934 og i april 1936 understregede P. Munch på pressemøder, at der stadig var forhandlinger i gang om Tysklands genindtræden (UM 110. D.12, 13.11.1934 og 21.4.1936), jvf. UM XI A 15b, hvoraf fremgår, at man endnu i maj 1936 drøftede spørgsmålet. Jvf. iøvrigt *Völkischer Beobachter* 4.7.1936 og *Journal de Genève* 17.–18.7.1936.

324. På pressemøder i april 1935 ridsede P. Munch hele problematikken op og fremhævede her som særlig væsentligt, at Danmark ved sin stillingtagen havde demonstreret mod stormagternes forsøg på at udnytte Folkeforbundet. (UM 110.D.11, 3. og 23.4.1935). Jvf. Er. 7, s. 377.

ind, når der rejstes spørgsmål eller fremsattes udtalelser, som man lagde vægt på at imødegå. Ved at afholde sig fra at stemme kan P. Munch kun i ringe grad formodes at have svækket den tilsigtede virkning af resolutionen, nemlig at lægge pres på Tyskland med henblik på de forestående forhandlinger. For stormagterne betød Danmarks stillingtagen formentlig kun lidt, når det blot ikke stillede sig hindrende i vejen for, at resolutionen blev vedtaget og derved kunne gengives som Folkeforbundets.

Men for P. Munch i hans rolle som dansk udenrigsminister betød ikke mindst de hjemlige reaktioner en del.

Under finanslovens 3. behandling i maj 1935 kom den socialdemokratiske ordfører, Hans Nielsen, ind på spørgsmålet og omtalte P. Munch som en »Mand med en fast og sikker Vilje og Evne til at bedømme Forholdene, som de virkelig er.«<sup>325</sup> Han lod ikke lejligheden gå fra sig til at påpege, at selv den konservative opposition havde måttet anerkende P. Munchs stillingtagen. Fra konservativ side svarede Christmas Møller, der erkendte, at det P. Munch »maatte gøre i 1935 som Raadsmedlem i Geneve, det var nu ikke i første Række at se med den universelle Aand paa Folkeforbundet som Institution, nej, det var at være dansk Nationalpolitiker.«<sup>326</sup> Det mente han, P. Munch havde været. Det, der var sket i Genève, var »at Folkeforbundet blev taget ind i den almindelige Magts- og Stormagtspolitik, og dette vilde Danmark ikke være med til, og deri er jeg enig med Udenrigsministeren, og lykkelige er vi over, at de to andre nordiske Lande Norge og Sverige har stillet sig paa samme Maade.«

En af P. Munchs skarpe kritikere, Bent Holstein, påpegede, at der efter hans skøn havde været et sammenfald mellem britiske og danske synspunkter. »Jeg er saa langt fra at mene, at den højtærede Udenrigsminister, som det kunde se ud til, stod ene i Geneve.«<sup>327</sup>

Den vægtigste indvending i kraft af, hvorfra den kom, blev fremsat af venstremanden Oluf Krag. Han anerkendte, at den stilling P. Munch havde taget, »ligger klart nok paa den Linie, som Folkeforbundets smaa Stater maa ønske fulgt.« Men han fortsatte med at fremhæve danske nationale interesserens nære tilknytning til opretholdelsen af Versailles-traktaten, og af den grund mente han, kunne »muligen Danmarks bestemte Ønske og For-

325. Ft. 1934/35, sp. 5907, 9. 5. 1935.

326. Sst., sp. 5931. At der efter Christmas Møllers opfattelse bestod en modsætning mellem folkeforbunds- og nationalpolitik fremgik atter af hans omtale af råds-mødet i efteråret. Han betegnede da P. Munchs stillingtagen som »ikke i den nøjeste Overensstemmelse med, hvad der var rimeligt i Henhold til Folkeforbunds-pagten.« (Ft. 1935/36, sp. 258).

327. Sst., sp. 6009.

ventning om Traktatens gensidige Opretholdelse paa de Omraader, jeg her tænker paa, have været stærkere fremhævet end Tilfældet blev i den Tale, hvormed den højtærede Udenrigsminister begrundede sin Stilling i Geneve.«<sup>328</sup> Det var en kritik, der skønt mådeholden i sin form, måtte forekomme P. Munch at ligge betænkelig nær den, man fra fransk side rejste mod det danske standpunkt.<sup>329</sup> Den afspejlede – trods tilslutning i det konkrete tilfælde – en afstand mellem P. Munchs og flere venstremænds opfattelser af vilkår og muligheder i international politik, som også ved andre lejligheder kom frem.<sup>330</sup>

En i formen skarpere, men i vægt langt mindre betydningsfuld kritik kom fra den kommunistiske Munch-Petersen, der i P. Munchs stillingtagen så udtrykt: . . . »disse stadige Knæfald for den nazistiske Hitler-Regering.«<sup>331</sup>

Men fratages P. Munchs stillingtagen og udtalelser ved denne lejlighed i Rådet gennem denne analyse deres hidtil formodede ensidigt motiverede og dramatiske karakter, så rummer de til gengæld meget centralt til forståelse af hans opfattelse af Folkeforbundet.

Foruden hans allerede påpegede synspunkter mht. Rådets funktion og opgave samt understregningen af stormagternes hovedansvar for den videre udvikling er de i denne forbindelse mest afgørende udsagn P. Munchs ytringer om Danmarks villighed til at samarbejde ved en undersøgelse og overvejelse af mulighederne for at udvide området for de i artikel 16 nævnte sanktioner.<sup>332</sup> Som tidligere påvist havde P. Munch lige fra 1920 og tydeligt efter sin tiltræden som udenrigsminister udtalt betænkeligheder ved den stilling, som små stater som Danmark kunne blive bragt i under udførelsen af såvel økonomiske som militære sanktioner. Selve formuleringen under drøftelserne i Rådet i april 1935 indeholdt alle de forhold og omstændigheder, som P. Munch gang på gang omtalte som forudsætninger for deltagelse i sanktioner, men bemærkelsesværdigt er, at han ikke gik så vidt som den spanske delegerede i sine forbehold.<sup>333</sup> Man kan hævde, at P. Munchs tilsagn om villighed til at overveje ikke var nogen meget vidtgående forpligtelse, men på den anden side er det lige så påfaldende, at han med sine udtalelser forekommer at holde anvendelsesmuligheden af sanktioner – endog i udvidet form – åben.

328. Sst., sp. 6168.

329. Jvf. Er. 6, s. 81.

330. Jvf. s. 89 f.

331. Ft. 1934/35, sp. 6099.

332. Jvf. s. 185.

333. Af P. Munchs udtalelser i Rådet kan ikke slutes, at Danmark *aldrig* ville deltage i sanktioner mod Tyskland. Sjøqvist, s. 107, jvf. nedenfor note 337.

Skal man kortfattet karakterisere P. Munchs stillingtagen til spørgsmålet om sanktioner på grundlag af hans tidligere og ved denne lejlighed fremsatte offentlige udtalelser, må konklusionen blive, at han nok nærede betænkeligheder, men på den anden side ikke ville udelukke muligheden af, at sanktioner kunne anvendes på en måde og med et sigte, som også for ham som dansk udenrigsminister ville være acceptabelt. Alt ville afhænge af den konkrete foreliggende situations omstændigheder.

Dette falder godt i tråd med hans udtalelser under den japansk-kinesiske konflikt i marts 1932, hvor han gik ind for anvendelse af alle til rådighed stående midler for at få standset den væbnede konflikt.<sup>334</sup> Det er også i overensstemmelse med hans syn på våbenembargoen i konflikten mellem Bolivia og Paraguay i 1934, hvor han foreslog Rådet at tiltage sig bemyndigelse til at indføre en sådan uden at spørge andre regeringer.<sup>335</sup> Endelig skal anføres, at også det for samtiden fortrolige materiale bekræfter dette indtryk af P. Munchs nuancerede opfattelse af spørgsmålet om anvendelsen af sanktioner og dermed udvidede beføjelser til Folkeforbundsrådet. På det nordiske udenrigsministermøde i Stockholm i september 1934 fremsatte P. Munch under drøftelserne om forholdene i Folkeforbundet det synspunkt, at »Hvis Danmark skulde faa Vanskeligheder med den tyske Regering angaaende Grænsen, er man fra dansk Side interesseret i at kunne støtte sig til Folkeforbundspagtens Bestemmelser. Disse er maaske ikke meget værd, men de er dog bedre end intet.«<sup>336</sup> Denne tankegang forfulgte P. Munch videre på udenrigsministermødet i august 1935, hvor man drøftede de forestående sanktioner i den etiopisk-italienske konflikt. Her sagde P. Munch bl.a. »Det kan i visse Situationer for Danmark være uønskeligt at skabe et Præcedens baade om Sanktionernes Anvendelse og Ikke-Anvendelse.« Han kom ind på muligheden af en sammenslutning mellem Østrig og Tyskland, som kunne udløse overvejelser om sanktioner mod Tyskland, og understregede, at det ville være ubehageligt for Danmark at skulle deltage i sanktioner mod Tyskland. Danmark havde derfor ingen fast linie i dette spørgsmål.<sup>337</sup>

334. Jvf. s. 214 f.

335. Jvf. s. 179.

336. UM 5.F.66. Nordisk udenrigsministermøde sept. 1934.

337. UM 5.F.68. Nordisk udenrigsministermøde aug. 1935. Den i note 333 anførte meget kategoriske udtalelse fra P. Munchs side om at Danmark aldrig ville deltage i sanktioner mod Tyskland står ikke i det danske, men i det norske referat af mødet. Det forekommer ikke sandsynligt, at P. Munch på dette tidspunkt skulle have udtrykt sig så bestemt, og under alle omstændigheder må det danske referat gives prioritet mht., hvad P. Munch sagde og mente.

P. Munchs daværende opfattelse af anvendelsesmulighederne af sanktioner gennem Folkeforbundet var således et både-og. Afgørende for ham var, i hvilken udstrækning og på hvilken måde danske interesser kunne blive berørt i en given situation; men det var også vigtigt for ham, at den tendens i retning af »moralsk nedrustning« som lå i sanktionerne fik muligheder for at videreudvikle sig. Det var den stadig afvejning af disse to hensyn, der var det gennemgående træk i P. Munchs formulerede synspunkter på dette spørgsmål.

Sammenfattende kan om P. Munchs deltagelse i rådsarbejdet i perioden 1933–36 siges, at han i det store og hele i hjemlandet høstede en hel del anerkendelse for sin indsats, der rent nationalt forekom at give Danmark en vis placering i international politik. Sin egen vurdering af de erfaringer, han havde høstet, gav han under det sidste møde i Rådet, hvor han bl.a. udtalte: »À vrai dire, cette période au cours de laquelle le Danemark a été représenté au Conseil fut extrêmement mouvementée, et M. Munch exprime le vœu que les successeurs des membres sortants jouissent d'une période un peu plus calme.«<sup>338</sup> Samme synspunkt anførte P. Munch på et pressemøde i december 1936, hvor han sagde: »Det første af vore tre Aar forløb ret let, det andet var noget besværligere, og det tredje meget besværligt.«<sup>339</sup>

At medlemskab af Folkeforbundsrådet var en udsat plads for en lille stat, var for P. Munch og hans samtidige ganske klart. I det omfang modsætninger mellem stormagterne øgedes og disse på den ene eller anden måde søgtes ført ind gennem Rådet, bragtes de medlemsstater, der stræbte efter at holde sig fri af énsidig afhængighed af den ene eller anden stormagt i en vanskelig situation, fordi der skulle tages standpunkt til de forelagte spørgsmål. Vanskeligheden blev ikke mindre af, at samme staters repræsentanter lagde afgørende vægt på, at samtlige Folkeforbundets organer – og dermed også Rådet – blev anvendt som forhandlingsorgan og i givet fald udstyret med beføjelser til et for dem at se rimeligt formål, ligesom de gerne så Rådet udvikle sig langsomt til en overstatslig status på de betingelser, som de hele Folkeforbundsperioden igennem havde understreget. Men netop denne afvejning af vanskeligheder og fordele på denne udsatte plads, kunne give anledning til meget stærk kritik, således som P. Munch da også kom ud for den. Således var den konservative ordfører Victor Pürschel under finanslovsdebatten i efteråret 1934 meget kritisk over for Folkeforbundet som helhed, som han fandt var blevet kompromitteret ved Sovjetunionens optagelse. Den betød, ». . . at der i Geneve er indledet et stort politisk Spil af

338. SDN, J.O., 1936, s. 1172, 26. 9. 1936.

339. UM 110.D.12, 8.12.1936. Jvf. Er. 6, s. 169.

uhyre farlig Karakter. I dette Spil er Danmark Deltager. Vi spiser nødtvungent Kirsebær med de store, og vi frygter det kendte Resultat heraf. Det er for mig ingen Beroligelse, at Danmarks Deltagelse i dette Spil ledes af en Politiker, der ganske vist roses meget i Geneve, fordi han taler Maalet til Fuldkommenhed, taler det som de andre, blot med den Forskel, at han tror paa Fraserne, og de andre bruger dem til at skjule deres Tanker med. Her er paa ny en Lejlighed for den højtærede Udenrigsminister til at begaa en skæbnesvanger storpolitisk Fejlvurdering.«<sup>340</sup> Endnu mere udtalt i sin kritik var Christmas Møller under finanslovsdebatten i efteråret 1936, hvor han markerede ophøret af Danmarks rådsperiode med følgende udtalelser: »Jeg tror, for det første, man kan have Lov at sige, at der er mange her i Landet, som er overmaade trygge ved, at Landets Udenrigsminister ikke mere er Medlem af Folkeforbundsraadet, fordi vi ikke kan tilbageholde den Bemærkning, at den højtærede Udenrigsminister som Medlem af Folkeforbundsraadet søgte at føre en Politik, skabe en Stilling for den Nation og de Nationer, han repræsenterede, som stod i en saa afgjort Modstrid med hele den Maade, paa hvilken Danmark iøvrigt handlede internationalt set. Jeg tror, jeg har Lov at sige, at Oppositionen her i Landet, Det konservative Folkeparti i hvert Fald, har indtaget den Holdning, at vi ikke ønskede, at Udenrigspolitikken skulde være et stort Stridsspørgsmaal, men at det ikke kan nægtes, at den nuværende Udenrigsminister som Medlem af Folkeforbundsraadet skabte en Stilling, som ofte maatte kunne betyde Vanskeligheder for vort Land, og at han ikke hjemme drog den Konsekvens af de ændrede Tilstande i Geneve og ogsaa af den Tale han selv førte i Geneve, som det havde været rimeligt at drage.«<sup>341</sup>

I begge tilfælde drejede det sig om oppositionspolitikere, der kunne have mange gode grunde til at anfægte klogskaben i den politik, som P. Munch havde ført som rådsmedlem. Christmas Møller sagde ikke direkte, hvilke udtalelser eller hvilken stillingtagen han fandt så uheldig, men – når bortses fra den tydelig hentydning til dansk forsvarspolitik, som ligger i ordenes afslutning – forekommer det mest rimeligt at antage, at det var spørgsmålet om sanktionerne i den etiopisk-italienske konflikt, han hentydede til.

### *Sanktionerne i den etiopisk-italienske konflikt*

I løbet af den danske rådsperiode skete den forøgelse af modsætningen mellem Etiopien og Italien, som bl.a. medførte, at den etiopiske regering i

340. Ft. 1934/35, sp. 953.

341. Ft. 1936/37, sp. 84.

april 1935 henvendte sig til Folkeforbundsrådet.<sup>342</sup> Rådet behandlede henvendelsen og konflikten mellem de to stater i flere følgende møder. I september 1935 var man kommet så vidt, at Rådet vedtog at lade udarbejde en rapport om spørgsmålet og på grundlag af den foreslå videre foranstaltninger. P. Munch gav sin tilslutning til denne fremgangsmåde med følgende begrundelse: »La procédure qu'il propose me parait à la fois maintenir la possibilité de conciliation et indiquer, pour le cas où la conciliation ne se réaliserait pas, le meilleur moyen de sauvegarder en même temps la paix et les principes sur lesquels la Société des Nations est fondée.«<sup>343</sup>

Efter at sanktionerne var blevet iværksat tilsluttede den danske delegerede William Borberg sig i et rådsmøde i april 1936 opretholdelsen af sanktionerne: »Les difficultés se sont avérées importantes dans cette première tentative pour faire cesser une guerre au moyen des sanctions, mais mon gouvernement n'abandonnera pas l'espoir qu'il sera possible d'arriver sous peu à une solution pacifique sur une base qui soit acceptable pour la Société des Nations, et ainsi, de mettre fin à une guerre qui, par ses conséquences, exerce une influence inquiétante sur toute la situation internationale.«<sup>344</sup> På et møde i maj 1936 gik P. Munch ind for, at den etiopisk-italienske konflikt forblev på Rådets dagsorden, trods den italienske protest herimod.<sup>345</sup> Det var ved denne lejlighed, Italiens repræsentant Aloisi forlod Rådet i protest, og det forekom ikke umiddelbart påkrævet, at P. Munch tog ordet. Flertallet af medlemmerne tilkendegav blot gennem deres stemmeafgivning deres standpunkt.

Det var åbenbart vigtigt for P. Munch at tilkendegive sit synspunkt på dette spørgsmål.

Iøvrigt er det betegnende for P. Munchs og andre småstatsrepræsentanters optræden under behandlingen af den etiopisk-italienske konflikt inden for Folkeforbundet, at man sporer en vis tilbageholdenhed med at ytre sig. Men når de ytrede sig, var der ingen tvivl om deres positive stillingtagen til de stadigt udvidede foranstaltninger, der blev iværksat inden for og gennem Folkeforbundet. Det er også karakteristisk, at det ikke i så høj grad var den konkrete konflikt mellem Etiopien og Italien, de ytrede sig om, som de procedureregler og fortolkninger af Pagten, som blev anvendt i dette tilfælde.

Samme forhold fremgik af P. Munchs fremlæggelse af spørgsmålet i den danske Rigsdag.

342. SDN, J.O., 1935, s. 520.

343. Sst., s. 1202, 26.9.1935.

344. SDN, J.O., 1936, s. 383, 20.4.1936.

345. Sst., s. 535, 11.5.1936.



Den 13. november 1935 fremsatte P. Munch på regeringens vegne et forslag til lov angående iværksættelse af foranstaltninger i henhold til Folkeforbundspagtens artikel 16, stk. 1.<sup>346</sup> I sin forelæggelsestale henviste P. Munch til, at den danske regering allerede i 1921 havde planlagt en sådan lovgivning, men atter henlagt den, fordi man ønskede at afvente, om den nogensinde skulle blive aktuel. P. Munch knyttede således sit på regeringens vegne fremlagte forslag til regeringen Neergaards overvejelser og forestillinger vedrørende dansk deltagelse i sanktioner gennem Folkeforbundet.

P. Munch fortsatte med at henvise til Forbundspagtens artikel 16, stk. 1, hvori det hed, at når en stat greb til krig i strid med Pagtens regler, skulle alle stater afbryde de finansielle, kommercielle, økonomiske og visse personelle forbindelser med vedkommende stat. Det var overladt til den enkelte stats skøn, om der forelå et tilfælde af krig imod Pagtens regler. Men skønedes dette, indtrådte forpligtelsen til ovennævnte foranstaltninger strax. Artiklens bestemmelser blev ved en række vedtagelser af Delegeretforsamlingen fortolket i de såkaldte Direktiver af 1921, som blev gennemført med stor tilslutning fra de skandinaviske medlemsstaters side.<sup>347</sup>

»For første Gang,« udtalte P. Munch, »foreligger nu et Tilfælde, hvor der fra Forbundets Side er taget Skridt til Iværksættelse af de i Artikel 16 omhandlede Foranstaltninger. Det er sket paa Grundlag af Direktiverne af 1921.«<sup>348</sup>

Derefter gav P. Munch en skildring af udviklingen i den italiensk-etio-piske konflikt og dens hidtidige behandling inden for Folkeforbundet. Han omtalte Delegeretforsamlingens forhandlinger i oktober 1935, der havde til følge, at præsidenten kunne fastslå, at 50 af de deltagende stater havde anerkendt Rådets konstatering af 7. oktober om, at Italien havde grebet til krig i strid med Pagtens regler. 3 havde ikke kunnet følge Rådet – Italien, Østrig og Ungarn – og 1 stat – Albanien – havde erklæret ikke at kunne anvende sanktioner.<sup>349</sup>

Selv herefter, fremhævede P. Munch, var det den enkelte stats egen sag at skønne, om en krig, som den nævnte, var iværksat. Det kunne der ofte herske tvivl om, »... men i det Tilfælde, der her er Tale om, er der ikke megen Plads for Skøn.« Der var ingen mulighed for at bestride, at angreb i strid med pagtens regler havde fundet sted – og forpligtelserne trådte derfor i kraft.

346. Ft. 1935/36, sp. 65.

347. Disse direktiver findes aftrykt i bemærkninger til lovforslaget. Rd. 1935/36, Till. A, sp. 2129–34.

348. Ft. 1935/36, sp. 67.

349. Jvf. F. P. Walters: A History of the League of Nations, II, s. 656 f.

P. Munch overgik derefter til omtalen af de proceduremæssige og tekniske spørgsmål i forbindelse med sanktionerne – herunder hvilke varegrupper og -områder, som direkte blev berørt heraf. Han fremhævede den store tilslutning, som beslutningen i Forbundet havde fået – også rent praktisk. Danmark havde for sit vedkommende lovet, at de nødvendige foranstaltninger kunne iværksættes omkring 15. november.

Under omtalen af de stater, der havde tilsluttet sig sanktionerne, nævnte P. Munch som særlig interessant Schweiz' stilling. Det havde påberåbt sig sin neutrale særstilling og på grundlag af denne forbudt våbenudførelse til begge de krigsførende stater. Derimod mente man ikke fra schweizisk side at kunne iværksætte en almindelig standsning af indførslen fra Italien – og havde henvist til den talrige italiensktalende befolkning, hvis erhvervsudøvelse i vid udstrækning var afhængig af forbindelsen med Italien. Dog ville man fra schweizisk side begrænse indførslen, så den ikke udvidedes eller der på andre måder tilførtes Italen et yderligere tilskud af kontante midler. Dette var blevet anerkendt under forhandlingerne i Folkeforbundet – og en tilsvarende indstilling var blevet udvist over for Luxembourg.

Af stater uden for Forbundet nævnte P. Munch kun Tyskland og USA, der begge ifølge hans fremstilling havde stillet sig velvillige over for sanktionerne.

Om muligheden for videre foranstaltninger fra forbundsstaternes side sagde P. Munch, at sådanne havde været overvejet, men endnu ikke besluttet. Han nævnte artikel 16, stk. 2, der omtalte muligheden af at stille militære styrker til rådighed, men understregede, at noget sådant havde der endnu slet ikke været tale om. I givet fald måtte hver enkelt stat selv bedømme, om den fandt det rimeligt at efterkomme opfordringen.

P. Munch understregede dernæst alvoren i det skridt, som her var foretaget. »Det er det for Forbundet som Helhed, for de enkelte Stater og ogsaa for Danmark. Ikke blot fordi det vil medføre økonomiske Vanskeligheder for de enkelte Stater, for mange Lande i langt større Omfang end for Danmark, men først og fremmest af principielle grunde. Det er første Gang, et saadant Skridt tages. Det sker over for en Stormagt, der fra første Færd har været Medlem af Folkeforbundet og taget fremtrædende Del i dets Arbejde, en Stat, der har betydningsfuld Del i europæisk Politik og i europæisk Kulturliv.«

I fortsættelse heraf – og efter at have afvist Italiens påstand om, at staterne ikke skulle have udøvet deres eget skøn, men folkeforbundsorganer have tiltaget sig en uretmæssig kompetence – understregede P. Munch endnu engang, »at det, der her er Tale om, ikke er krigsprægede Handlinger. Det er udelukkende økonomiske og finansielle Foranstaltninger, der tilsigter at udøve Indflydelse til Gunst for Fredens snarlige Genoprettelse og til Fremme

af Konfliktens Løsning paa Rettens Grund.« Han fremhævede, at forsøgene på en forhandlingsløsning blev fortsat mellem stormagterne, men således at Folkeforbundets myndigheder kunne træde til, når der viste sig muligheder derfor.

Som P. Munchs udsagn faldt i Folketinget 13. november 1935, må de mest nærliggende opfattes på den måde, at de økonomiske sanktioner mod Italien af P. Munch opfattedes som et udtryk for solidaritet mod krigen i almindelighed og den konkrete krig mellem Italien og Etiopien i særdeleshed. I det konkrete tilfælde indebar dette uundgåeligt et valg – hvad der kaldtes et skøn – om man ville anse Italien for at have brudt Pagtens regler eller ej.<sup>350</sup> I dette valg blev taget en beslutning – og Italien erklæret for at have overtrådt reglerne og uretmæssigt at have grebet til våben. Men dermed var kun konstateret, at Italien ikke havde overholdt de i Forbundspagten nedfældede regler, mens der ikke var taget stilling til det andet og meget mere omfattende spørgsmål, om Italien kunne anses for skyldig i krigen som helhed. Kun således kunne man opretholde forestillingen om, at sanktionerne udelukkende havde til formål at udøve pression til fordel for forhandlinger mellem de direkte implicerede parter – og i dette tilfælde også de øvrige stormagter. Det var imidlertid i det givne tilfælde oplagt, at pressio- nen tog sigte på én af parterne i konflikten – nemlig Italien –, men dette lod ikke til at give P. Munch betænkeligheder, så længe pressio- nen holdtes inden for de økonomiske sanktioners rammer.<sup>351</sup>

Det var i denne forbindelse næppe tilfældigt, at P. Munch fremhævede Italiens stilling som stormagt. I henhold til alle hans tidligere udtalelser om dette spørgsmål, var det hans opfattelse, at en konflikt mellem stormagter – eller hvori en stormagt var part – vanskeligt ville kunne behandles og søges påvirket gennem Folkeforbundet. Netop det, at der vedtoges sanktioner over for en stormagt, førte betydeligt ud over, hvad P. Munch i sine dristigste forventninger havde forestillet sig muligt. Selve iværksættelsen af sanktio-

350. Der var således heri ikke nogen modsigelse i forhold til P. Munchs stillingtagen og afstemning i Rådet i april 1935. Hvad han i hvert fald begrundede sin stillingtagen i april 1935 med, var at den foreslåede resolution indebar en énsidig fordømmelse af Tyskland, der blev tillagt eneansvaret for de påklagede tilstande – som han også beklagede.
351. Denne indstilling forekommer at være et eksempel på den »fraktionering« af konflikter, som er søgt teoretisk analyseret af Roger Fisher i afhandlingen »Fractio- nating Conflict« i den af ham redigerede *International Conflict and Behavioral Science*, New York 1964, s. 91–109. I dette tilfælde var konflikten delt op i én mellem Etiopien og Italien og en anden mellem Italien og Folkeforbundet, og de to konflikter søgtes holdt adskilt.

nerne mod Italien måtte forekomme ham at være et uhyre dristigt og uventet skridt i den rigtige retning.<sup>352</sup>

De igangsættende og afgørende stormagters hensigter beskæftigede han sig ikke med. Selve resultatet i den konkrete konflikt mellem Etiopien og Italien var heller ikke så afgørende som dette, at stormagterne ved dette skridt havde vist, at også de var parate til at bruge Folkeforbundet, således som P. Munch mente, det skulle bruges. Dermed havde de skabt et fortilfælde, som senere kunne påberåbes. Det vigtige og betydningsfulde ved dette fortilfælde var netop, at det var over for en stormagt, at sanktioner var bragt i anvendelse.

Et andet bemærkelsesværdigt træk ved P. Munchs redegørelse var hans udtrykkelige fremhævelse af Schweiz. Dets særstilling i kraft af Londonerklæringen af 1920, der gjorde det muligt for det at forene medlemskab af Folkeforbundet med bibeholdelsen af sin permanente neutralitet, forekommer ikke umiddelbart at have forbindelse med Danmarks stillingtagen til sanktionerne eller Folketingets behandling af en bemyndigelseslov i den anledning. Og dog kan det næppe anses for tilfældigt, at P. Munch anførte Schweiz' stilling ved denne lejlighed.

Hans fremstilling af det konkrete sagsforhold svarer godt til, hvad en senere undersøgelse har været i stand til at blotlægge.<sup>353</sup> Det er allerede tidligere blevet påvist, hvorledes P. Munch i 1920 havde vist særlig interesse for Schweiz' permanente neutralitet og dennes anerkendelse inden for Folkeforbundet.<sup>354</sup> Ved denne lejlighed forekommer formålet med specielt at fremhæve Schweiz at være at påpege, hvor flexibelt og rummeligt sanktions-systemet kan praktiseres, således at en lille stat kan deltage uden at tilside-sætte meget nærværende eller omfattende interesser. Dette var i god overens-stemmelse med P. Munchs ofte fremhævede hensyn til staternes geografiske placering m.v. Endvidere gav fremhævelsen af Schweiz P. Munch mulighed

352. Dette fremgik af P. Munchs udtalelser på pressemøder. I marts 1935 udtalte han, at Folkeforbundet »ikke har Magt til at gribe aktivt ind overfor Konflikter, hvor en Stormagt er Part.« (UM 110.D.11. 6.3.1935). I december s.å. sagde han, »at det havde forbauset ham, at Sanktionerne havde kunnet iværksættes mod en Stormagt, endda en, som ansaas for at være en Medgarant imod den tyske Oprustning. Det er jo en stor Forstærkning af Folkeforbundets Virksomhed.« (Sst., 3.12.1935). Samme synspunkt fremsatte P. Munch i april 1936, hvor han tilføjede nogle ord om den »Pacifisering af de enkelte Riger til Lande med fast Retsordning,« der var gået forud og som han mente var en forudsætning for, at sanktionerne havde kunnet iværksættes. (UM 110.D.12, 21.4.1936).

353. Edgar Bonjour: Geschichte der schweizerischen Neutralität 1930–1939. Basel 1967, s. 161–87.

354. Jvf. s. 85 ff.

for endnu en gang at understrege det for ham forenelige i medlemskab af Folkeforbundet og neutralitet. Dette fik han i løbet af debatten lejlighed til at understrege, da spørgsmålet blev rejst fra anden side. Han formulerede som sit synspunkt: »at et Land, der bestemt hævder, og har fået Folkeforbundets Anerkendelse af det, man kalder permanent Neutralitet, nemlig Schweiz, deltager i en meget betydelig Del af de Foranstaltninger, der her er Tale om, uden at man fra dette Lands Side paa nogen Maade mener derved at have opgivet sin Stilling som neutralt Land.«<sup>355</sup>

Umiddelbart efter P. Munchs forelæggelse kom forslaget til 1. behandling. Den blev indledt af den socialdemokratiske ordfører Hartvig Frisch, der helt tilsluttede sig opfattelsen af de forpligtelser, som Danmark havde i denne situation. Han fremsatte til sidst nogle mere generelle betragtninger på Folkeforbundets betydning. Hans parti anså det for at være det eneste internationale organ til opretholdelsen af freden, hvorfor også Danmark måtte støtte det. »... uden dette Instrument, hvor svagt det end kan være, vil vi komme til uvægerligt at havne i Stormagtsalliancepolitikken, som vi har kendt den i tidligere Tid. Alle mindre Stater i Europa maa afgjort være interesserede i, at vi ikke atter havner i en ren Stormagtsalliancepolitik, og vi maa derfor være taknemmelige over for de større Stater, som har taget deres Opgave alvorligt, og som har gjort et Arbejde for at opretholde Folkeforbundspagten.«<sup>356</sup>

Ventremanden Oluf Krag kunne også tilslutte sig Danmarks deltagelse i sanktionerne, men fik tilføjet, at for ham stod disse som »et Udtryk for den fuldkomne Ændring af det gamle Neutralitetsbegreb, som gennem Folkeforbundets Etablering er tilvejebragt.«<sup>357</sup>

Den konservative Ole Bjørn Kraft gav også sit partis tilslutning. Men han ønskede samtidig at påpege farerne ved den indledte udvikling. »I denne Situation kan man ikke være blind for, at netop de smaa Staters Deltagelse i Folkeforbundsarbejdet i givne Situationer kan medføre Vanskeligheder og betydelige Farer. Hvis Folkeforbundspolitikken udvikler sig til i stigende Grad at blive Udtryk for, ja, en Konsekvens af Stormagtspolitikken, vil disse Vanskeligheder og disse Farer stadig øges for de smaa Stater. Den Solidaritetspolitik, som Folkeforbundet er et Udtryk for, indebærer Muligheder, der *kan* betyde en Hjælp og større Tryghed for de mindste Stater, og hvis Folkeforbundet opfylder de Hensigter, i hvilke det blev skabt, kan Udviklingen maaske komme til at borttage noget af den Frygt, som nu maa næres. Men Udviklingen kan lige saa godt medføre, at disse Stater bliver ind-

355. Ft. 1935/36, sp. 183 f., 15.11.1935.

356. Sst., sp. 89, 13.11.1935.

357. Sst., sp. 89.

draget i Forviklinger og Vanskeligheder, som tidligere Tidens Neutralitetspolitik beskyttede dem imod. Det er derfor efter vor Opfattelse nødvendigt med den allerstørste Omhu og Opmærksomhed at følge Udviklingen og at veje paa den nationale Interesses Vægtsskaal de Muligheder, som den indebærer.«<sup>358</sup>

Ole Bjørn Krafts ord må tages som et forsigtigt forbehold over for et alt for kraftigt dansk engagement i solidaritetspolitikken, således som man ofte formulerede det fra konservativ side. Samtidig lå i den antydningen af den modstrid mellem nationale interesser og interesser i at styrke Folkeforbundet, som også ofte blev påpeget fra samme side.

Hvad Ole Bjørn Kraft formulerede forsigtigt, sagde en anden konservativ taler, Victor Pürschel, mere klart. Han påpegede, med hvilken elasticitet Folkeforbundspagten var blevet fortolket af samtlige stormagter – han nævnte direkte konflikten mellem Japan og Kina – og stillede det spørgsmål: »Hvilken Garanti har de smaa Stater for, at den Fortolkning af Folkeforbundspagten, som England i Øjeblikket gaar ind for ogsaa vil blive fulgt i Fremtiden?« Efter hans opfattelse ingen. Både Sovjetunionens, Storbritanniens og Frankrigs interesse for og villighed til at gennemføre sanktioner, var for ham at se betinget af ét forhold: nemlig at de var rettet mod Italien. For Frankrigs vedkommende gjorde sig endog en usikker indenrigspolitisk situation gældende, hvorfor man altså risikerede at blive inddraget i stormagternes indre vanskeligheder. ». . . og dette viser, hvor overordentlig farlig hele denne Situation er for et lille Land at blive hvirvlet ind i, og ikke mindst for et lille Land, hvis Udenrigspolitik ledes af en Mand, for hvem jeg personlig har lige saa megen Højagtelse, som jeg har Mistillid til hans Evne til at se uhildet paa visse udenrigspolitiske Forhold.«<sup>359</sup>

I Pürschels ord lå en tydelig distancering fra de direkte implicerede stormagters formodede hensigter og bevæggrunde. Denne distancerings mulige forbindelse med hans daværende sympati for sider af styreformen i Italien skal ikke her udredes nærmere.<sup>360</sup> Den var ikke en uundværlig forudsætning for hans standpunkt.

Da P. Munch igen tog ordet, kunne han takke for almindelig tilslutning til,

358. Sst., sp. 92.

359. Sst., sp. 97 f. Pürschel anførte, at hans udtalelser især var møntet på Hartvig Frisch's »forhistoriske Argumenter« mod stormagtsalliancer. Der opstod en underholdende, men ikke indholdsrig debat mellem de to, i løbet af hvilken Pürschel erklærede sig for stærk tilhænger af en neutralitetspolitik sammen med de øvrige nordiske stater, (sp. 101).

360. Jvf. Jens Winther: Fra krise til krig. Kbh. 1966, s. 119. Se også redegørelsen for konservative drøftelser af sanktionerne, sst., s. 57 f.

at Danmark havde handlet som det havde – og altså skønnet, at Italien havde grebet til krig i strid med Pagtens regler. Han svarede først Ole Bjørn Kraft og Pürschel, og om den sidstnævntes vurderinger af stormagternes politik udtalte han: »Jeg er heller ikke enig i denne Vurdering, men jeg tror ikke, det tjener noget Formaal, at vi her giver os til at diskutere, om Stormagterne har det ene eller det andet Motiv til den Holdning, de indtager over for disse Begivenheder. I hvert fald vil det næppe være hensigtsmæssigt, om jeg for mit Vedkommende kaster mig ud i en Diskussion herom.«<sup>361</sup>

Han vendte sig også mod venstremanden Kragts betragtninger over neutralitetsbegrebet, men mente iøvrigt, at dette ikke var det rette tidspunkt at optage det spørgsmål til drøftelse.

Med hensyn til det, der var blevet til debattens hovedpunkt – nemlig om bemyndigelsen skulle være generel eller begrænset –, fastholdt P. Munch, at han ville foretrække en generel bemyndigelse. Som argument anførte han bl.a., at selvom man ikke måtte håbe, at der indtraf flere lignende tilfælde, kunne man ikke udelukke det, og »hvis saadanne skulle komme, kan jeg tænke mig, at det ikke altid vil være hensigtsmæssigt at føre en almindelig Lovgivningsdebat, før man træffer Beslutning . . .«<sup>362</sup> Iøvrigt henviste P. Munch til de mange drøftelser, der til stadighed foregik mellem partierne – forud for møder i Genève, i Det udenrigspolitiske Nævn m. v.

Ved afslutningen af sit indlæg gik P. Munch også ind på de advarsler, som var blevet fremsat af Ole Bjørn Kraft og Victor Pürschel. Man skulle ikke være blind for farerne. »Men noget helt andet er, om dette at staa uden for Folkeforbundet vilde fjerne nogle af de Farer, der i saa Henseende bestaar.«<sup>363</sup>

Om årsagerne til alle vanskeligheder og farer udtalte P. Munch: »Det er mit Indtryk, at den farefulde Tilstand, der findes baade for store og smaa Magter, og i en vis Forstand mest for smaa Magter, hænger sammen med den Uro i Menneskenes Sind, de stærke Lidenskaber og dybe Modsætninger, som Verdenskrigen har efterladt, og dette, om en Stat staa udenfor Folkeforbundet, har ikke saa megen Indflydelse paa den Fare, den i givet Tilfælde kan blive udsat for. . . . Men der er en afgørende Betragtning, som fører til at knytte vore Interesser til Folkeforbundet, og det er denne, at det er Forsøget paa at skabe en tryggere Retstilstand i Verden end den, der hidtil har bestaaet. Det er muligt, at dette Forsøg ikke lykkes; det er muligt,

361. Sst., sp. 101.

362. Sst., sp. 102.

363. Sst., sp. 103. P. Munchs ord må forstås på baggrund af hans kendskab til de konservative betæneligheder, som var fremkommet i fortrolige drøftelser. Sjøqvist, s. 117 og 122. Jvf. note 360.

at de Begivenheder, der nu foregaar, vil komme til at svække Folkeforbundet; det er muligt, at det vil gaa ud af dem uden at være enten styrket eller svækket. Men det er ogsaa muligt, at de til syvende og sidst kommer til at virke til en Styrkelse af Folkeforbundet og derigennem Retsprincipperne Staterne imellem, og dette er jo nu og vil i lange Tider utvivlsomt være det bedste og stærkeste Grundlag, der kan skabes for smaa Staters Tryghed.«

Det var denne mulighed – der langtfra var nogen vished, men dog en chance – som Danmark efter P. Munchs opfattelse ikke havde råd til at lade gå fra sig. Det var for virkeliggørelsen af dette håb – og bestræbelser for at muliggøre virkeliggørelsen af dette håb – at Danmark i givet fald måtte være parat til at yde ofre – omend udtalt i hvilket omfang. Det var sanktionerne som skridt på vejen til en »moralisk nedrustning«, der her blev fremhævet fra P. Munchs side.

Det af Folketinget nedsatte udvalg afgav betænkning 15. november. Det omstridte punkt var, som nævnt, blevet rækkevidden af den bemyndigelseslov, som regeringen foreslog. Det er ikke denne uenighed der interesserer i denne forbindelse. Man skal blot være opmærksom på den, fordi den kan have medvirket til at påvirke formuleringer af standpunkter til Folkeforbundet og sanktionerne.<sup>364</sup>

Ved 2. behandling samme dag tog Aksel Larsen fra Danmarks kommunistiske Parti ordet. Han var meget skeptisk over for Folkeforbundet som instrument, og især nærede han ingen illusioner om Storbritanniens hensigter i den foreliggende situation. »Englands Optræden kalder ikke paa Sympatien, og der er ikke Tvivl om, at England, dækkende sig bag Folkeforbundet, er ude efter at huppe sine egne imperialistiske Kartofler i Afrika . . .«<sup>365</sup> Alligevel mente Aksel Larsen, at man var nødt til at støtte sanktionerne mod Italien. »Uretten er paa Italiens Side, Retten paa det abessinske Folks.«<sup>366</sup> Herved foretog Aksel Larsen netop en sådan konkretisering af Danmarks stillingtagen til konflikten mellem Etiopien og Italien, som P. Munch ikke havde ønsket.

Aksel Larsen fortsatte med at påpege risikoen for konflikter, der mere direkte kunne komme til at berøre Danmark. Han nævnte specielt Tysklands krav på Memel og fandt, at også i så tilfælde måtte Danmark være indstillet på at deltage i sanktioner. For bidrog man ikke til at forhindre et tysk kup i Memel, » . . kommer vel nok den Dag, hvor Sønderjylland bliver et nyt Memel.«<sup>367</sup> Det påfaldende ved Aksel Larsens argumentation er den

364. Rd. 1935/36, Till. B, sp. 7–10.

365. Ft. 1935/36, sp. 175.

366. Sst., sp. 176.

367. Sst., sp. 177.



tydelige og kontante henvisning til dansk egeninteresse i i givet faldt at kunne anvende sanktioner til eget brug. Når bortses fra ordvalg og Aksel Larsens klare opdeling af stater, der har uret, og stater, der har ret, var der ikke så stor afstand mellem hans og P. Munchs opfattelse af, hvorfor det også for Danmark var vigtigt, at der kunne foretages sanktioner gennem Folkeforbundet. Men hvad Aksel Larsen kunne sige ligeud og offentligt,<sup>368</sup> det måtte P. Munch ytre i mere fortrolige drøftelser.

Snart efter kom Victor Pürschel atter på talerstolen og oprullede et andet perspektiv, som forekom ham mere betænkeligt. Ved en alt for uforbeholden tilslutning til foranstaltninger gennemført inden for Folkeforbundet, kunne Danmark bringe sig i den situation, » . . at Rusland gaar ind for en Folkeforbundseksekution og derunder har Ret til at benytte dansk Territorium.«<sup>369</sup>

Denne ordvexling mellem Aksel Larsen og Victor Pürschel faldt ikke i P. Munchs smag. Han sagde bl.a.: » . . at der vil kunne være Situationer, hvor det ikke vil tjene Danmarks Interesser, at man i denne Sal faar Adgang til, før Beslutning fattes, at føre Drøftelse med Vurdering af Stormagters Motiver, med Angreb paa Stormagters Politik, Fordømmelse af den ene og den anden Stat, Vurderinger af selve det Forbund, af hvilket vi er Medlem, og i hvis Navn vi skal handle.«<sup>370</sup>

Afslutningen på den lange debat blev, at Folketinget med regeringspartiernes stemmer – mens Venstre og Konservative afholdt sig fra at stemme – vedtog lovforslaget, der derefter blev oversendt til Landstinget.<sup>371</sup> Her blev det optaget til behandling allerede samme dags aften, men debatten kom næsten udelukkende til at dreje sig om varigheden af bemyndigelsen og muligheden for at beskytte danske erhvervsinteresser.<sup>372</sup> Den 16. november blev lovforslaget også vedtaget af Landstinget, men kun fordi Venstre og Konservative afholdt sig fra at stemme. Ansvar for loven blev klart placeret hos regeringspartierne.<sup>373</sup>

P. Munch havde ved 3. behandling beklaget den opståede uenighed om lovens rækkevidde, men derefter fremhævet, » . . at man i ingen Henseende har ønsket at rejse blot den fjerneste Tvivl om Partiernes Beredvillighed til i enhver Situation fuldt ud at medvirke til Opfyldelsen af de Forpligtelser,

368. Jvf. Bilag 4, s. 632 f.

369. Ft. 1935/36, sp. 182.

370. Sst., sp. 187. Argumentet brugtes til at plædere for en generel bemyndigelseslov. Jvf. Lt. 1935/36, sp. 25.

371. Sst., sp. 208 f.

372. Lt. 1935/36, sp. 18 ff., 15. 11. 1935.

373. Rd. 1935/36, Till. B, sp. 11 f., Lt. s.å., sp. 29.

der i Henhold til Pagtens Bestemmelser paahviler Danmark.«<sup>374</sup> Det er forståeligt, at det var P. Munch meget om at gøre at understrege enigheden om opfyldelsen af forpligtelser over for Folkeforbundet – både af hensyn til udlandet og i et forsøg på at fastholde oppositionen på denne enighed. Men følger man debatten, var det tydeligt, at enigheden om at opfylde forpligtelserne på den vedtagne måde i det foreliggende tilfælde var opnået på grundlag af meget afvigende opfattelser af risici og fordele ved at deltage i sådanne sanktioner og folkeforbundsarbejdet som helhed. Det var endvidere tydeligt, at den frontdannelse mellem stormagterne, som skimtedes under iværksættelsen af disse sanktioner, indebar muligheder for en indre dansk frontdannelse, som gjorde det vanskeligt at tro på, at alle partierne i enhver situation ville være parat til at opfylde forpligtelserne i samme retning, som P. Munch opfattede dem.

Hvad der for P. Munch forekom at være et omend tøvende og usikkert skridt i den rigtige retning, var for den konservative opposition et skridt, der kunne føre i en meget farlig retning. P. Munch lagde hovedvægten på den side af sanktionerne, der pegede mod en styrkelse af Folkeforbundet som et forhandlingsorgan, hvorigennem der kunne udøves pression således at alle stater – også stormagter – måtte tage sådanne pressionsmidlers virkning i betragtning ved iværksættelse af enhver aktion. De Konservative lagde hovedvægten på risikoen for, at de små stater gennem Folkeforbundet blev draget ind i stormagternes indbyrdes konflikter, hvor de risikerede at komme i modsætning til stormagter, som Danmark efter deres mening burde stå sig godt med, og samtidig at blive »omfavnet« af stormagter, som de anså for mindre sympatiske.

For P. Munch var det ikke spørgsmålet om, hvilke stormagter, der var »sympatiske« eller ej. Han lagde hovedvægten på, at der ved at føre mulige modsætninger og uoverensstemmelser ind gennem Folkeforbundet var en mulighed for, at disse – skønt de bevarede deres reelle indhold – kom til at tage sig anderledes ud for de direkte berørte parter. I hvert fald kom mulige midler til løsning af uoverensstemmelser til at tage sig anderledes ud – lige som der gennem Folkeforbundet var skabt andre og flere fremgangsmåder, end der havde bestået, før det blev etableret. Hvad Danmark kunne bidrage til – og efter P. Munchs opfattelse burde bidrage til – var, at disse nye og flere muligheder blev prøvet, fik en så udbredt anvendelse som overhovedet muligt og derved opnåede anerkendelse som anvendelige og forsvarlige fremgangsmåder. Til at fremme dette formål var det ikke gunstigt at fremstille det, som om det drejede sig om at fremme enkelte stormagters eller

374. Lt. 1935/36, sp. 29.

stormagtsgrupperes interesser over for andres. Danmark – og andre små stater – kunne ikke deltage i en domsafsigelse over den ene eller den anden stormagt, og kunne i deres bestræbelser for at formå stormagterne til at føre deres uoverensstemmelser gennem Folkeforbundet – herunder anvende Forbundspagten i overensstemmelse med de små staters opfattelse af dens indhold – ikke alt for tydeligt eller alt for énsidigt gå ind for den ene stormagts eller stormagtsgruppes synspunkter og standpunkter i den konkrete konflikt. Herved ville de risikere at bringe sig i åbenlys modsætning til den anden stormagt eller stormagtsgruppe. Alene af denne grund – men også af andre – var det for P. Munch at se vigtigt, at de små stater bevarede deres mulighed for at erklære sig og forholde sig neutrale til konkrete konflikter mellem stormagterne indbyrdes – som mellem andre stater. Derfor kviede P. Munch sig mod at anerkende nogen modstrid mellem folkeforbundstilslutning og neutralitet forstået som muligheden for i påkommende tilfælde at forholde sig neutral i en opstået uoverensstemmelse. Dertil kom, hvad P. Munch ved flere lejligheder havde understreget, at Folkeforbundet og alt, hvad der stod i forbindelse med det, var et forsøg – et experiment, for hvis skyld det ikke var rimeligt eller fornuftigt at »bryde alle broer af«. Anskuet som et forsøg, en forhåbning eller en mulighed måtte hensynet til Folkeforbundet og forsøgene på at virkeliggøre de tendenser der lå i det, og som betragtedes som værende af væsentlig betydning for Danmark og andre små stater, altid fremstå som en afgørende og vigtig dansk interesse. Men dette hverken nødvendiggjorde eller medførte, at det kunne anses for klogt at kaste alle andre fremgangsmåder eller muligheder overbord. For det tilfælde – som også P. Munch erkendte muligheden af – at forsøget slog fejl i den forstand, at hele den ramme, som Folkeforbundet søgtes gjort til for forhandling om såvel uoverensstemmelser som samarbejde mellem staterne, ikke anerkendtes eller benyttedes af staterne og derfor ikke kunne anses for at have nogen modificerende eller problemomformulerende funktion i forholdet mellem staterne – i det tilfælde ville det være uheldigt og farligt, om Danmark ikke havde forbeholdt sig og bevaret muligheden for at falde tilbage på ældre og mere traditionelle fremgangsmåder.

Som påpeget kunne gennemførelsen af sanktionerne i den italiensk-etio-piske konflikt i 1935 af P. Munch og andre statsmænd med tilsvarende opfattelser af Folkeforbundet opfattes som et overraskende effektivt og vidtrækkende forpligtende skridt fra stormagternes side. I dette tilfælde stod Frankrig og Storbritannien i spidsen, men tilsyneladende uden afgørende modstand fra Tysklands og USA's side og med Sovjetunionens verbalt meget omfattende tilslutning. Herved søgte de at statuere et eksempel på, hvorledes Pagtens iøvrigt meget omstridte og vidt forskelligt fortolkede bestemmelser

kunne anvendes. I denne situation fandt P. Munch ikke anledning til nøje og omhyggeligt at redegøre for alle de betæneligheder, risici og vidt modstridende muligheder som situationen indebar. Han var tydeligvis ikke blind for dem, men så længe situationen og udviklingen omkring sanktionerne overhovedet indebar muligheder for en positiv udlægning og formodning, foretrak han at give den en sådan. Dette var ikke alene af betydning i den indre danske sammenhæng – og ikke udelukkende betinget af at skulle overbevise oppositionen om det betimelige og rigtige i regeringens forslag til en bredt formuleret bemyndigelseslov. Det var også af betydning over for andre stater, herunder stormagterne. For uanset, hvad de havde til hensigt, og uanset, hvad der måtte være deres dybereliggende bevæggrunde, så kunne man på denne måde forsøge at fastholde dem længst muligt på den side af deres åbne og formulerede adfærd, som man selv anså for rigtig og fordelagtig. Det havde været længe nok og forekommet i tilstrækkelig grad usandsynligt, at de overhovedet nogensinde ville foretage sig skridt af denne slags. Når de nu gjorde det – uanset hvorfor og med hvilket formål – kunne det ikke anses for særlig formålstjenligt set fra P. Munchs side at begynde at anfægte deres motiver og hensigter. Men uden at overvurdere rækkevidden og indholdet af deres beslutning gjaldt det om at støtte så meget af den og den side af den, som forekom fordelagtig og rigtig. Derved havde man ikke afskåret sig fra, hvis det hele glippede og forventningerne ikke blev indfriet, at placere ansvaret herfor hos dem, der havde skabt sådanne forventninger.

### *Opgivelse af sanktioner og reformer af Folkeforbundet*

På foranledning af den argentinske regering blev Folkeforbundets Delegeretforsamling sammenkaldt til møde i slutningen af juni 1936.<sup>375</sup> Anledningen var den konstaterede opgivelse af sanktioner i den etiopisk-italienske konflikt, som af den italienske regering var erklæret løst i maj s.å. med den fuldstændige militære erobring af Etiopien<sup>376</sup>. Det var nu Delegeretforsamlingens opgave at gøre op og foretage den formelle afvikling.

Denne opgave førte uundgåeligt til overvejelser af spørgsmålet om, hvem eller hvad der havde ansvaret for, at det ikke gennem sanktioner var lykkedes at forhindre den énsidigt militære erobring og bringe parterne til forhandling.

Under mødet udsendte Danmark sammen med 6 andre små stater – Fin-

375. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 151. 1936.

376. Jvf. s. 196.

land, Holland, Norge, Schweiz, Spanien og Sverige – en erklæring om Folkeforbundets organisation og virksomhed. Det hed i erklæringen, at »Skærpeisen af den mellemfolkelige Situation og de Tilfælde af Magtanvendelse i Strid med Folkeforbundspagten, som er forefaldet i de sidste Aar, har i vore Lande rejst Tvivl om, hvorvidt de Forudsætninger, under hvilke vi har paataget os de i Pagten indeholdte Forpligtelser, stadig er til Stede i tilfredsstillende Omfang.« Disse forudsætninger må formodes at være dem, som man fra flertallet af de underskrivende stater side søgte at gøre gældende under Crillon-forhandlingerne i 1919.<sup>377</sup> Det hed videre i erklæringen, at de 7 stater anså det for »uholdbart at nogle af Pagtens Artikler og særlig Artiklen om Rustningernes Begrænsning forbliver døde Bogstaver, medens andre Bestemmelser anvendes.« Ordlyden og indholdet mindede påfaldende om den spanske delegeredes indlæg i rådsmødet i marts s.å.<sup>378</sup> De 7 stater stillede sig iøvrigt imødekommende over for forslag om pagtændringer, men i betragtning af de praktiske vanskeligheder, der ville være forbundet hermed, foreslog de som udvej, »at Forsamlingen fastsætter Direktiver for Pagtbestemmelsernes Anvendelse.« Erklæringen fortsatte med at minde om, »at der i 1921 vedtoges Direktiver for Gennemførelsen af Artikel 16,« og at de 7 stater »saalænge Pagten i sin Helhed kun gennemføres paa ufuldstændig og inkonsekvent Maade,« så sig nødsaget til »at tage Hensyn dertil ved Anvendelsen af denne Artikel.« Erklæringen sluttede med at understrege vigtigheden af at genoplive Forbundets virksomhed på alle politiske og økonomiske områder.<sup>379</sup>

Denne erklæring blev introduceret i Delegeretforsamlingen af P. Munch i hans tale af 2. juli 1936.<sup>380</sup> P. Munch indledte med at redegøre for den situation, staterne i Folkeforbundet nu befandt sig i. »... nous nous trouvons actuellement en présence du fait que toute une série d'Etats pour lesquels les sanctions pourraient avoir des conséquences politiques et économique d'une grande portée, ont déclaré leur volonté de renoncer à l'application des sanctions.«<sup>381</sup> Da nu disse stater, som måtte formodes at kunne udøve pression, havde opgivet sanktionerne, ville det være »une démonstration sans but si d'autres Etats pour lesquels les conséquences des sanctions sont re-

377. Jvf. s. 83 ff.

378. Jvf. s. 187.

379. Erklæringen er citeret fra oversættelsen i Rd. 1936/37, Till. A, sp. 6041 f.

380. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 151, 1936, s. 41 f., jvf. Rd. 1936/37, Till. A, sp. 6027–32.

381. Jvf. den britiske delegerede: »À notre avis seule une action militaire – une action *militaire* – permettrait, à présent, d'atteindre ce résultat« (nemlig standsning af den militære løsning). Sst., s. 34.

lativement peu importantes, décidaient de les continuer.« Ansvarret for opgivelsen af sanktioner havde de stater, der kunne udøve pression, og når de opgav, var det for de øvrige stater kun rimeligt, at de drog konsekvensen heraf. P. Munchs udtalelser havde tydeligt karakter af ansvarsplacering, hvor han klart fralagde de stater, på hvis vegne han talte, ethvert ansvar for, at sanktionerne ikke havde ført til det tilsigtede resultat.

Men deraf fulgte ikke, at P. Munch anså sanktioner for i almindelighed at være uanvendelige eller virkningsløse. Dette fastslog han senere i sin tale: »Le fait que la première tentative d'application des sanctions n'a pas réussi à arrêter l'aggression commise par une grande Puissance militaire contre un Etat plus faible, ne démontre pas que les sanction d'ordre économique . . . ne pourront pas jouer un rôle important dans d'autres cas.« Men de erfaringer, man havde gjort under dette første forsøg med økonomiske sanktioner, måtte vække til eftertanke. » . . . il n'est pas niabile que le manière dont les sanctions ont été appliquées, surtout l'abandon de ces sanctions, constitue, sans que le but poursuivi ait été atteint, un précédent qui met en évidence le droit les Etats de décider eux-mêmes, dans chaque cas, si la situation est telle qu'ils sont tenus d'établir et maintenir des sanctions économiques et financières.«

Denne del af P. Munchs tale indeholdt dels en ansvarsplacering og dels påberåbelsen af en på de indhøstede erfaringer grundet ret til for hver medlemsstat selv at afgøre, om den ville deltage i sanktioner eller ej. Denne ret havde P. Munch og andre talsmænd fra små stater søgt at hævde under hele Folkeforbundsperioden, og også ved vedtagelsen af sanktionerne i 1935 havde han lagt vægt på at fremhæve det selvstændige skøn, som hver stat kunne udøve.<sup>382</sup> Når synspunktet blev så stærkt fremhævet, både i erklæringen af 1. juli og i P. Munchs tale, forekommer formålet først og fremmest at have været det demonstrative i netop i denne situation at fastslå denne ret som grundlag og forudsætning for de 7 staters mulige deltagelse i senere sanktioner. Men i det lå samtidig et tilbud om også for fremtiden at ville deltage i sanktioner, når blot disse blev gennemført med tilstrækkelig opbakning og anerkendelse af hver stats særlige forhold og situation.

I forsættelse heraf var det vigtigt for P. Munch at få understreget et princip, som var af vidtrækkende betydning for i hvert fald de små stater. »Quant à la reconnaissance d'une situation créée par la force, je ne puis que me railler aux déclarations de principe que . . . Nous ne pouvons admettre qu'un pays disparaisse en tant qu'Etat du seul fait qu'il est occupé en partie ou en totalité par une armée étrangère, alors même que l'occupation a en-

382. Jvf. s. 197.

trainé le départ de son gouvernement.« Samme synspunkt var blevet fremhævet af P. Munch allerede i marts 1932 i forbindelse med behandlingen af den kinesisk-japanske konflikt, hvor han bl. a. sagde: »... aucun droit nouveau ne peut être créé par la force. . . Ceci est une condition indispensable de la validité de tout accord conclu entre les membres de la Société de la Nations.« Og han fortsatte: »Pour un grand nombre d'Etats membres de la Société, la garantie contenue dans le Pacte contre l'établissement par la force de nouveaux droits est certainement l'un des plus grands progrès réalisés par la création de la Société des Nations.«<sup>383</sup>

At få anerkendelse af eller tilslutning til dette princip var af indlysende værdi for alle stater, som ikke ved egne midler kunne sikre sig mod militære angreb fra alle tænkelige angribere. Princippet er iøvrigt kendt under betegnelsen »Stimson-doktrinen« på grund af den amerikanske udenrigsministers hævde af samme synspunkt i den kinesisk-japanske konflikt i 1932.<sup>384</sup> Henvisningen til artikel 18 forekommer i denne forbindelse kun at være et forsøg på at hægte princippet sammen med en bestemmelse i Pagten. Det afgørende var, at denne norm om ikke-ankendelse af militære erobringer gennem gentagelser og fremhævelser blev søgt fastslået som en af alle anerkendt retsregel.<sup>385</sup>

Men lige så vigtigt som det var at placere ansvaret for og klargøre opfattelsen af den foreliggende situation, var det at redegøre for de retningslinier, hvorefter P. Munch og erklæringens medunderskrivere nu mente, at Folkeforbundet kunne videreudvikle sig. »L'expérience a montré, que notre Société pouvait apaiser des différends entre des Etats, qui ne sont pas de grandes Puissances . . . Mais, d'autre part, l'expérience a démontré également qu'étant donné les dissensions qui existent à l'heure actuelle entre les divers groupements de Puissances, la Société des Nations n'est pas en mesure d'apporter à ses Membres conformément aux dispositions du Pacte, une protection suffisante.« Dette skyldtes efter P. Munchs opfattelse ikke Pagtens bestemmelser, men modsætninger mellem stormagterne og den utilstrækkelige anvendelse af Pagtens regler.

383. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 101, 1932, s. 52. Mht. Pagtens garanti henviste P. Munch til artikel 18, der indeholdt bestemmelser om, at internationale aftaler og traktater skal registreres af Sekretariatet og ikke være bindende, før det er sket.

384. Robert A. Divine: *The Illusion of Neutrality*. Chicago 1962, s. 25.

385. I praksis var princippet ikke altid let at overholde, jvf. således Schweiz' anerkendelse af Italiens erobring af Etiopien (Edgar Bonjour: *Geschichte der schweizerischen Neutralität 1930-1939*, s. 188) og senere flere staters, herunder Danmarks anerkendelse af den nye spanske regering, hvor der dog var tale om en borgerkrig, jvf. s. 522 ff.

For at tilskynde til udvidet anvendelse heraf, fremhævede P. Munch nødvendigheden af, at endnu flere stater indtrådte i Folkeforbundet. Det var universalitetsprincippet, som P. Munch hermed slog til lyd for. Som tidligere omtalt, var dette princip på et meget tidligt tidspunkt blevet fremhævet af de små stater, herunder Danmark, som helt afgørende for Folkeforbundets videreudvikling.<sup>386</sup> Men fuldt gennemført var det aldrig blevet, og med de sidste års udtræden af 3 stormagter, kunne det forekomme påkrævet at påvise dets betydning endnu engang. Dette blev gjort endnu mere udtalt i P. Munchs senere tale i Delegeretforsamlingen den 28. september s.å. Her fremhævede han betydningen af i højere grad at inddrage USA i Folkeforbundets arbejde og fastslog – under henvisning til udtalelser af den britiske og franske delegerede: »Il ne faut pas se faire d'illusions: ou bien il y a aura une organisation internationale englobant des Etats profondément différents politiquement ou socialement, ou bien il n'y aura aucune organisation internationale.«<sup>387</sup> Det var en vigtig forudsætning for universaliteten, at man anerkendte tilstedeværelsen af stater med meget forskellige styreformer og lagde vægt på at have dem alle inden for samme organisation. Universalitetsprincippets virkeliggørelse havde for P. Munch især betydning mht. stormagterne. Dette fremhævede han også i talen af 2. juli, hvor han – foruden USA – nævnte de europæiske stormagter, som var trådt ud af Folkeforbundet. Det var fortrinsvis værdien af at have alle indflydelsesrige stormagter samlet inden for forbundet, som P. Munch lagde vægt på.

Dette gjorde han ikke blot for princippet skyld, men med det direkte sigte, at gennem medlemskab af Folkeforbundet ville det være lettere at formå stormagterne til indbyrdes forhandling, specielt med henblik på militære nedrustninger. I god overensstemmelse med ordlyden i erklæringen af 1. juli fandt P. Munch det yderst påkrævet, at forhandlinger om disse spørgsmål blev genoptaget snarest muligt. Som allerede tidligere påpeget var forhandlinger herom først og fremmest stormagternes sag; men netop ved at appellere til dem om at indtræde eller genindtræde i Folkeforbundet kunne man fra små staters side søge at få dem til at underkaste sig den påvirkning, som de var i stand til at udøve inden for denne organisation.<sup>388</sup> Mere afgørende end universalitetsprincippet var dog efter P. Munchs mening, at der overhovedet kom gang i nedrustningsforhandlingerne igen, hvorfor han påpegede muligheden af et samarbejde mellem både medlemmer og ikke-medlemmer

386. Jvf. s. 71 og s. 86.

387. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 155, 1936, s. 64, jvf. den britiske delegerede, sst., s. 45.

388. Jvf. s. 126 f.



af Folkeforbundet inden for aftalerne fra den afbrudte nedrustningskonference. Det er tidligere påpeget, hvorledes P. Munch sammen med andre repræsentanter fra småstater gjorde et forsøg på at få genoptaget nedrustningsforhandlingerne, og hvilken vægt de lagde på, at de kom til at foregå inden for så omfattende et organ som muligt.<sup>389</sup>

Man kan hævde, at både hævdelser af universalitetsprincippet og forsøgene på at få genoptaget nedrustningskonferencen var halsløs gerning i sommeren og efteråret 1936. Spørgsmålet er imidlertid, om det i samtiden blev anset for så håbløst i en situation, hvor stormagterne måtte erkende deres manglende evne eller vilje til at få aktioner gennem Folkeforbundet gennemført med det tilsigtede formål, og hvor i hvert fald Frankrig og Storbritannien erkendte fordelene ved at formå Italien og Tyskland til at genindtræde i Forbundet. Endnu var frontdannelsen mellem stormagtsgrupperne ikke så markant og fastlagt, at alle muligheder herfor kunne afskrives.<sup>390</sup>

I sin tale af 2. juli 1936 fortsatte P. Munch med at fremhæve nødvendigheden af at fastsætte regler for anvendelsen af artikel 10 og 11 i Folkeforbundspagten. Dette knyttede sig formentlig til erklæringens ord om mulighederne for gennem vedtagelser i Delegeretforsamlingen at fastsætte direktiver for Pagtens fortolkning, en fremgangsmåde, som ifølge P. Munchs opfattelse med stort held var blevet fulgt ved direktiverne fra 1921.

Artikel 10 indeholdt bestemmelser om medlemsstaternes gensidige respekt for og opretholdelse af hinandens territoriale integritet og politiske uafhængighed. I P. Munchs fremlæggelse skal den formentlig ses i forbindelse med hans tidligere nævnte hævdelser af ikke-ankendelsen af militære erobringer, men også med den konvention om finansiell støtte til angrebne stater, som han anførte umiddelbart efter.

Denne konvention var blevet vedtaget af Delegeretforsamlingen i september 1930.<sup>391</sup> Den var oprindeligt foreslået af Finland i 1926, og under dens afsluttende behandling i 3. komité i 1929 og 1930 havde P. Munch stillet sig meget skeptisk over for dens berettigelse.<sup>392</sup> Ved dens forelæggelse i Folketinget i marts 1931 hævdede P. Munch, at der var blevet taget hensyn til danske indvendinger ved den endelige affattelse. Han kunne anbefale ratifikation. »Saaledes som Konventionen nu foreligger, maa det da menes, at der ikke knytter sig Vanskeligheder og Farer til den. Det er maaske kun

389. Jvf. s. 129 f.

390. Jvf. s. 299 f.

391. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 84, 1930, s. 141 f.; jvf. konventionens text, sst., s. 503–15.

392. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 78, 1929 og No. 87, 1930; jvf. Rd. 1929/30, Till. A, sp. 3697–3704 og 1930/31, Till. A, sp. 5973–84.

i forholdsvis faa Tilfælde, den vilde kunne faa praktisk, nyttig Betydning, men fra en Række Staters Side er den betragtet som et Udtryk for den Solidaritetsfølelse, der knytter Staterne sammen, og har derigennem faaet en ikke ringe psykologisk Værdi.«<sup>393</sup> Ratifikationen blev tiltrådt af Rigsdagen i løbet af samme måned.<sup>394</sup>

Men et hovedpunkt i konventionens ikrafttrædelsesbestemmelse, som P. Munch under drøftelserne i 3. komité havde lagt megen vægt på, var, at den først kunne anses for gældende, når en nedrustningskonvention var trådt i kraft.<sup>395</sup> Den kunne således ikke anses for gældende, da P. Munch fremhævede dens betydning i juli 1936.<sup>396</sup> Men dens snævre tilknytning til og afhængighed af en nedrustningskonvention kunne rent argumentativt gøre den anvendelig for P. Munch på dette tidspunkt, selvom han tidligere havde stillet sig mere kølig over for den. For tilsluttede og ratificerede flere stater denne konvention, havde de dermed samtidig – omend indirekte – udtalt ønsket om indgåelse af en nedrustningskonvention.

Hvad artikel 11 angår, så havde P. Munch allerede under rådsmøderne ved behandlingen af de finske og schweiziske henvendelser slået til lyd for en bred fortolkning af denne.<sup>397</sup> I talen 2. juli 1936 må den endvidere ses i forbindelse med den konvention om fremme af midler til forhindring af krig, som han også påpegede betydningen af.

Den var vedtaget af Delegeretforsamlingen i september 1931.<sup>398</sup> Den var oprindeligt foreslået af Tyskland i 1928, og under dens behandling i Folkeforbundet ses der ikke fra dansk side at være tilkendegivet vigtige særstandpunkter. Imidlertid havde P. Munch meget kort tid efter dens vedtagelse henvist til konventionen som anvendelig i den kinesisk-japanske konflikt. Det skete under den ekstraordinære Delegeretforsamling i marts 1932, hvor han opfordrede til, at man gik meget vidt for at få konventionen respekteret. »Si . . . le Conseil et l'Assemblée sont obligés d'appliquer tous les moyens dont ils disposent dans le but de faire cesser les hostilités et d'apporter une solutions à ces questions si brulantes, ils ont le droit d'être convaincus que

393. Ft. 1930/31, sp. 5586, 17.3.1931.

394. Sst., sp. 5887, 21.3.1931 og Lt. 1930/31, sp. 1574, 28.3.1931.

395. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 87, 1930, især ordvexlingen mellem P. Munch og den britiske delegerede s. 43-47.

396. Etiopien søgte finansiel støtte under henvisning til konventionen, men fik afslag, fordi den aldrig var trådt i kraft. (International Sanctions. London. 1938, s. 89.)

397. Jvf. s. 179 ff.

398. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 93, 1931, s. 147-49, jvf. konventionens text, sst., s. 237-43. Jvf. Rd. 1930/31, Till. A, sp. 5985-92 og 1931/32, Till. A, sp. 5471-78, 7181-7230.

dans tous les pays, une immense majorité de la population suivra leurs efforts avec la sympathie la plus profonde.«<sup>399</sup>

Ved forelæggelsen af konventionen i Landstinget 1. april 1932 nævnte P. Munch da også, at de bestemmelser, der var opstillet i den, havde været vejledende for den fremgangsmåde, man havde anvendt i Folkeforbundet under drøftelserne af den kinesisk-japanske konflikt.<sup>400</sup> Iøvrigt udtalte han om konventionen bl.a.: »Konventionen gaar ud paa at give Folkeforbundsraadet en vis Myndighed med Hensyn til at træffe Bestemmelse om, hvorledes Stater, der staar i en farlig Stilling overfor hinanden, skal undlade Skridt, som kan bidrage til at forværre den opstaaede Situation, og tillige give Myndighed til, hvis man skulde være kommet til den Stilling, at den ene Stat overskrider den anden Stats Grænse, uden at dette af de to Parter selv og af andre opfattes som en endelig Krigstilstand, at træffe Foranstaltninger til, at vedkommende Stat trækker sine militære Kræfter tilbage.« Konventionen blev henvist til udvalg, idet man fra Venstres og Konservatives side ønskede en nærmere drøftelse, og den ses aldrig at være blevet viderebehandlet i den danske Rigsdag.<sup>401</sup>

Lige som konventionen om finansiel støtte fra 1930 var denne konvention fra 1931 således ikke gældende i 1936, da P. Munch henviste til den i sin tale. Men i modsætning til konventionen af 1930 var den end ikke ratificeret af Danmark. Derimod havde P. Munch meget tydeligt og tidligt fremhævet betydningen af konventionen af 1931, som han klart stillede sig langt mere positiv til end konventionen om finansiel støtte. Vigtigst i denne forbindelse er dog, at P. Munch i sin tale af juli 1936 fandt begge konventioner vigtige og anvendelige til fremme af sin opfattelse af, hvorledes Folkeforbundet burde videreudvikle sig. Det er vigtigt, fordi begge konventioner indeholdt bestemmelser om fremgangsmåder, som forøgede Folkeforbundets muligheder for at gøre sig 'fysisk gældende' i en konflikt mellem 2 eller flere stater.

Samtidig med at P. Munch understregede hver stats ret til at tage stilling til mulig deltagelse i fremtidige sanktioner, var han således parat til at støtte en udvidelse af sanktionsmulighederne, forudsat den skete på vilkår, som var acceptable for de 7 små stater, der havde underskrevet erklæringen af

399. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 101, 1932, s. 51 f. I talen hævdede P. Munch, at konventionens ratifikation kun syntes at være et spørgsmål om tid.

400. Lt. 1931/32, sp. 1730.

401. Det fremgår af notater på sagen, at P. Munch har ønsket dens genoptagelse udsat, indtil man så, hvad der kom ud af forhandlingerne om en forbedring af Folkeforbundet. (UM 11.B.55 C, notater af 2.11.1936, 18.1. og 30.3.1937).

1. juli. Det understreger, hvad også tidligere er blevet påvist, at P. Munch ikke énsidigt var imod sanktioner gennem Folkeforbundet. Også for ham kunne der være fordele forbundet med, at sanktioner kunne gennemføres. Men det var en forudsætning, at de blev gennemført af alle Forbundets stormagter, og at man udvidede deres anvendelsesmuligheder til også at omfatte områder og fremgangsmåder, som forøgede de små staters muligheder for under mindre risiko at deltage i dem – bl.a. gennem sikring af finansiel støtte og anerkendelse af, at et angreb ikke nødvendigvis behøvede at medføre 'krig' i dette ords omfattende folkeretlige betydning.

Bagudskuende kan det forekomme lidt vel sent, at disse tilbud blev fremsat fra de små staters side. Men dels havde alle de 7 stater deltaget i sanktionerne i den etiopisk-italienske konflikt, og dels var det vigtigt for dem at fremhæve, at det ikke beroede på dem, at sanktionerne ikke havde kunnet gennemføres. Endelig gjaldt det om – hvis man overhovedet ønskede Folkeforbundet opretholdt og videreført – at fremhæve og understrege de vilkår, på hvilke man fra deres side var parat til at genoprette den fiasko, som sanktionsanvendelsen gennem Folkeforbundet havde lidt.

P. Munchs stærke ønske om at se Folkeforbundet opretholdt og videreført er der ingen grund til at betvivle. Også af talen af 2. juli 1936 fremgik, at der var andre og efter hans opfattelse lige så vigtige områder som sanktionerne og hele 'krigsforhindringen' som gjorde det ønskværdigt, at Folkeforbundet forblev bestående. I slutningen af sin tale tog P. Munch det handelspolitiske tema op til behandling.

»Parmi les facteurs qui, ces derniers années, ont rendu difficiles la bonne entente et la collaboration internationales, l'un des plus importants est sans doute l'état de guerre commercial et que l'isolement économique et les difficultés d'ordre monétaire ont suscité entre les Etats, amenant de volantes fluctuations des monnaies, des droits de douane prohibitifs, des mesures de préférence douanière des contingentements, et enfin le système du control des devises.«

Som allerede tidligere påvist, var der ifølge P. Munchs opfattelse en sådan nær sammenhæng mellem økonomisk og anden form for 'krigsførelse', at det fra situation til situation kunne blive et formuleringsspørgsmål eller en skønssag, hvilken man ville prioritere højst og anse for den mest påtrængende at imødegå gennem forhandlinger i Folkeforbundet.<sup>402</sup>

Hvor højt P. Munch prioriterede den økonomiske nedrustning inden for

402. Jvf. s. 171.

Folkeforbundet, fremgik med stor tydelighed af hans tale i Delegeretforsamlingen under dennes ordinære møde i september samme år.<sup>403</sup>

Ved afslutningen af det ekstraordinære møde i juli 1936, havde forsamlingen vedtaget 'ønsket'<sup>404</sup> om, at medlemsstaterne inden 1. september s.å. til generalsekretæren skulle indsende »toutes propositions qu'ils estimeraient devoir présenter en vue de perfectionner, dans l'esprit et les limites indiquées ci-dessus, la mise en œuvre des principes du Pacte.«<sup>405</sup> Mens man således kan opfatte møderne omkring 1. juli som et forsøg på at få konstateret tilstanden for Folkeforbundet, så havde møderne under den følgende ordinære session det formål at forsøge at finde ud af, hvorledes og hvor langt man kunne komme videre. Under disse omstændigheder er det rimeligt at formode, at P. Munch i sin tale af 28. september 1936 hovedsageligt koncentrerede sig om de spørgsmål, som han anså for vigtige for Danmarks vedkommende under dets deltagelse i arbejdet inden for Forbundet.

Efter, som omtalt, at have påpeget betydningen af universaliteten og den militære nedrustning, vendte P. Munch sig mod den økonomiske nedrustning. Også ved denne lejlighed nævnte han den 'økonomiske krig', som havde udviklet sig siden 1929, og som efter hans opfattelse »n'a pas été la plus facile pour les Etats qui ne font pas partie des grandes Puissances.« Han anerkendte de skridt, som 3 af stormagterne – Frankrig, Storbritannien og USA – havde taget til afhjælpning af de økonomiske vanskeligheder. Men han fortsatte: »Dans cet essai les Etats qui ne sont pas de grandes Puissances auront aussi leur rôle à jouer et leurs intérêt à sauvegarder. Je rappelle que les sept Etats qui ont conclu, il y'a quelques années, la Convention d'Oslo, malgré le nombre restreint de leurs habitants, ont ensemble un commerce internationale qui se rapproche de celui du Royaume-Uni, qui égale la commerce internationale des Etats-Unis et dépasse plusieurs fois celui de quelques-unes des autre grandes Puissances.«<sup>406</sup>

Oslo-staternes store udenrigshandel anvendte P. Munch ved flere lejligheder som argument for dels at understrege den betydning, som udenrigshandelen havde for disse stater, dels at fremhæve den betydning som denne forholdsvis store udenrigshandel kunne have for andre stater.<sup>407</sup> Også ved denne lejlighed forekommer det anvendt for at fremhæve betydningen

403. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 155, 1936, s. 64–66. Talen er gengivet på dansk i Rd. 1936/37, Till. A, sp. 6033–40.

404. Om skellet mellem ønsker (vœux) og beslutninger se Margaret E. Burton: The Assembly of the League of Nations, s. 182 ff.

405. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 151, 1936, s. 66.

406. Som note 403, s. 65.

407. Jvf. s. 81 f. Om Oslo-konventionen jvf. s. 332 ff.

af, at man fortsat arbejder for løsningen af økonomiske problemer inden for Folkeforbundet, og det forekommer anvendt til at påpege en opgave, hvor også de små stater har deres store interesser at varetage og deres medindflydelse at gøre gældende. Vigtigheden af dette område og fortsatte forhandlinger inden for det fremgik af fortsættelsen, hvor P. Munch sagde: »Etant donné que la crise politique semble prendre un caractère permanent, il faut essayer de faire, malgré cela, fonctionner aussi normalement que possible la vie dans les autres domaines.«

Det langsigtede endemål for alle disse bestræbelser – såvel med økonomisk som militær nedrustning – var i god overensstemmelse med P. Munchs generelt formulerede opfattelse af Folkeforbundets betydning den 'desarmement moral', som han anførte i slutningen af sin tale i september 1936. Allerede i juli s.å. havde han været inde på samme emne, da han fremhævede, at arbejdet inden for Folkeforbundet kun kunne gøre fremskridt »dans la mesure ou on réussira à atténuer la tendance a l'isolement et le sentiment exagéré d'égoïsme nationaliste qui prédomine maintenant et dans le domaine politique et dans le domaine économique.«<sup>408</sup> I september slog P. Munch til lyd for en modpropaganda over for denne indstilling. Den skulle overbevise om, at en ny krig ville ødelægge ikke blot de besejrede, men også sejrherrene, medføre ødelæggende sociale omvæltninger og for lang tid lamme den civilisation, som menneskeheden havde opnået gennem så mange lidelser. Mange ville anse opgaven for håbløs, men ifølge P. Munch havde man et konkret eksempel på at noget sådant kunne nytte i forholdet mellem de nordiske stater.<sup>409</sup>

Det var inden for denne anti-krigspropaganda eller moralske nedrustning, at P. Munch ved denne som ved andre lejligheder fremhævede, at de små stater havde både de største interesser og også de bedste muligheder for at gøre sig gældende. Han var ikke blind for betydningen af Folkeforbundets 'fysiske autoritet' og undervurderede ejheller dets betydning som forhandlingsramme om en økonomisk nedrustning, som måtte være betydningsfuld for de små stater. Men i begge disse forhold accepterede han stormagternes afgørende indflydelse og deraf følgende ansvar. Gjaldt det derimod moralsk nedrustning, var man inde på et område, hvor bidrag fra små stater kunne være lige så betydningsfulde og virkningsfulde som fra stormagter. Og her ville ifølge hele P. Munchs fremhævelse af værdien af ikke at have været inddraget i krigen 1914–18 eller senere at være blevet inddraget i stormagternes indbyrdes uoverensstemmelser netop de små stater, på hvis vegne han

408. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 151, 1936, s. 42.

409. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 155, 1936, s. 66. Jvf. s. 73 f. og s. 173.

talte, have særlige forudsætninger for at gøre sig gældende som leverandører af både erfaringer og mennesker, der kunne tale til fordel for den moralske nedrustning. Den påfaldende store interesse, som P. Munch gang på gang viste for denne side af Folkeforbundets virksomhed hang ikke udelukkende og konstant sammen med de små ex-neutrale staters interesse i at gøre deres indflydelse gældende – den var et gennemgående træk i hele hans politiske adfærd<sup>410</sup> – men betydningsfuldt er, at denne virksomhed ikke på nogen måde stred mod disse staters interesser, men kunne bruges til at befordre dem.

### *Folkeforbundets 'sammenbrud'*

I sine senere erindringer skrev P. Munch, at da hans arbejde i Rådet sluttede »maatte Forbundet siges at have lidt afgørende Nederlag. Følelsen af dette havde i Sommeren 1936 ført til Beslutninger om et stort Reformforsøg, men da Efteraarets Forhandlinger sluttede var det aabenbart, at dette vilde løbe ud i Sandet.«<sup>411</sup> Heller ikke for andre i eftertiden har det været vanskeligt at se, at med opgivelsen af sanktionerne og den stigende tendens til, at stormagterne forhandlede vigtige spørgsmål uden for Folkeforbundet, havde den internationale organisation mistet i betydning for samtlige medlemsstater.<sup>412</sup>

Spørgsmålet er imidlertid, hvor afgørende og omfattende dette nederlag forekom at være i samtiden, og endelig hvilke konsekvenser mht. deltagelse i Folkeforbundets arbejde, man af den grund fandt anledning til at drage. P. Munchs gennemgåede taler fra henholdsvis juli og september 1936 kan ikke éntydigt udlægges som total opgivelse af eller tilbagetrækning fra Folkeforbundet. Den allerede omtalte aktion fra Danmarks og de øvrige nordiske staters side for at få genoptaget de militære nedrustningsforhandlinger i september 1936 tyder ikke på nogen daværende erkendelse af et 'afgørende nederlag', som gjorde ethvert videre forsøg håbløst.<sup>413</sup>

Det i denne forbindelse langt mere omfattende og for denne undersøgelse langt mere centrale spørgsmål, om de konsekvenser, P. Munch i samtiden drog af de erfaringer, han høstede i løbet af 1936, lader sig bedst besvare ved en analyse af de synspunkter, han fremlagde under den efterfølgende

410. Jvf. s. 346 ff.

411. Er. 6, s. 169.

412. F.ex. F. P. Walters: A History of the League of Nations, II, s. 699 ff.; A. J. P. Taylor: The Origins of the Second World War, 1963, s. 128 f.; Robert Cecil: A Great Experiment, s. 334.

413. Jvf. s. 129 ff.

danske debat om rækkevidden af den stilling, som han havde indtaget i sommeren og efteråret 1936.

Det var lederen af Det konservative Folkeparti, Christmas Møller, der under finanslovsdebatten i oktober 1937 rejste dette spørgsmål. Han hævdede, at »den højtærede Udenrigsminister overhovedet ikke har kunnet eller maaske ikke villet bestride, at den Erklæring, som Ministeren afgav i Folkeforbundets Møde i Geneve den 1. Juli 1936, og hele den Stilling, som Udenrigsministeren, med Tilslutning i øvrigt fra saa at sige alle Sider, har indtaget med Hensyn til vort Medlemsskab af Folkeforbundet, har ændret vort Lands hele udenrigspolitiske Stilling.«<sup>414</sup> Christmas Møller henviste til statsministerens ord i åbningstalen og fandt, at denne her klarere end før havde sagt, at det heller ikke for Folkeforbundet havde været muligt at skabe sikkerhed for fred mellem folkene.<sup>415</sup> Det kunne ifølge Christmas Møller »ikke bestrides, at vi under den nuværende Udenrigsministers og den nuværende Statsministers Ledelse som Følge af de ændrede Forhold i Europa og Verden efter de italienske Sanktioners Sammenbrud i Løbet af Sommeren 1936 har skiftet Stilling med Hensyn til vort Medlemsskab af Folkernes Forbund.« Han bebrejdede ikke regeringen dette – efter hans opfattelse var der ikke andet at gøre –, men han fandt det angribeligt, at regeringen »efter vor Opfattelse ikke drager den nødvendige Konsekvens heraf.« Han fandt, at regeringen burde have drøftet mulige ændringer i neutralitetserklæringen af 1912 med oppositionen, lige som han mente, at spørgsmålet om landets forsvar burde tages op til fornyet drøftelse.

P. Munch kunne i sit svar udtrykke tilfredshed med, at Christmas Møller tilsluttede sig det standpunkt, han havde udtrykt i erklæringen af 1. juli 1936. »... men naar det ærede Medlem synes at forstaa denne Erklæring saaledes, at den betyder en Opgivelse af Folkeforbundspolitikken og en Overgang til en Neutralitetspolitik i Modsætning dertil, maa jeg sige det nu, som jeg før har sagt, tror jeg, ved Lejlighed, at en saadan Modsætning ikke findes...«<sup>416</sup> P. Munch understregede, at der i erklæringen af 1. juli 1936 ikke var noget nyt synspunkt fra de underskrivende staters side. »Den paagældende Erklæring indeholder saaledes en Understregning over for den i Juli 1936 foreliggende Situation af de nordiske Synspunkter, saaledes som disse har været hævdet allerede før Forbundets endelige Skabelse i Aaret 1919, siden i den

414. Ft. 1937/38, sp. 65, 13. 10. 1937.

415. Det omtalte afsnit i åbningstalen lød: »De internationale Forhold frembyder fremdeles et mørkt Billede. Der er alvorlig Uro og Ufred, saavel i som uden for Europa, og det synes for Øjeblikket ikke muligt, heller ikke for Folkernes Forbund, at yde en saadan Indsats, at Fred mellem Folkene er sikret.« (Sst., sp. IX).

416. Ft. 1937/38, sp. 164, 15.10.1937.



første Folkeforbundsforsamling i 1920, ved Forhandlinger om Direktiverne og i hele den følgende Tid. — — Vi har for vort Vedkommende altid understreget, at Folkeforbundet ikke giver afgørende Sikkerhed for sine enkelte Medlemmer, og at Krige kan tænkes, hvor de gamle Neutralitetsregler, om man vil kalde det saa, maa følges. De paagældende Stater har ikke ved deres Erklæring opgivet Folkeforbundspolitikken, fordi de betoner de Svagheder og Fejlgreb, der er fremkommet under Folkeforbundets hidtidige Liv.«<sup>417</sup>

P. Munchs svar til Christmas Møller rummede 3 centrale punkter. For det første hans meget tydelige fremhævelse af foreneligheden af medlemskab af Folkeforbundet og neutralitet, som også tidligere er blevet påvist.<sup>418</sup> For det andet understregningen af kontinuiteten og konsekvensen i den danske holdning over for spørgsmålet om medlemskab af og arbejde inden for Folkeforbundet. For det tredje bekendelsen til et fortsat arbejde inden for Folkeforbundet trods erkendte og påtalte fejltagelser og skuffelser. Til forståelsen af både Christmas Møllers indlæg og P. Munchs svar er det nødvendigt at huske, at denne diskussion for begge meget hurtigt blev et spørgsmål om konsekvenser mht. omfanget af det danske forsvar, hvor de stod meget stejlt over for hinanden.

Det var formentlig ikke mindst denne sidste side af spørgsmålet, der medførte at debatten blev meget langtrukken. Både Victor Pürschel<sup>419</sup> og Ole Bjørn Kraft<sup>420</sup> vendte tilbage til spørgsmålet. Sidstnævnte mente, at det afgørende var følgende: » . . om vi efter Afgivelsen af denne Erklæring har de samme Forpligtelser, den samme Stilling til Pagten og dens Virkeliggørelse, som vi havde før, eller om vi paa Grund af de indhøstede Erfaringer, bl.a. først og fremmest med Hensyn til Sanktionspolitikken, har taget Forbehold, der i eventuelt forekommende Situation, hvor Sanktionspolitikken atter bliver aktuel, giver os en anden Stilling end den, vi stod i, da vi i September–Oktober 1935 sluttede os til Gennemførelsen af Sanktioner over for Italien.« Ole Bjørn Kraft afviste, at erklæringen intet nyt rummede. Den var – i forbindelse med P. Munchs tale af 2. juli 1936 – udtryk for, at Danmark sammen med de øvrige stater havde »forbeholdt sig sin Ret til selv at bestemme, om det finder det foreneligt med sine Interesser og hele Stilling at tiltræde eventuelle Sanktioner.«<sup>421</sup> Dette fandt han var en ny situation.

417. Sst., sp. 165.

418. Jvf. s. 88 f., s. 104 ff. og s. 200 ff.

419. Ft. 1937/38, sp. 238, 20.10.1937.

420. Sst., sp. 312, 21.10.1937.

421. Sst., sp. 316.

P. Munch fik ikke lejlighed til at besvare de to sidstnævnte konservative indlæg før 10. november s.å. Han indledte med at hævde, at erklæringen af 1. juli 1936 ikke havde ændret staternes forpligtelser i henhold til Pagtens artikel 16. »Det kan en Erklæring ikke.«<sup>422</sup> Og han påpegede, at med hensyn til deltagelse i militære sanktioner, stod de enkelte stater frit. Hvad økonomiske sanktioner angik, forholdt det sig således, at når de fornødne forudsætninger forelå, bestod der efter Pagten en forpligtelse for alle til at deltage. »— men hver Stat skønner selvstændigt over, hvorvidt der foreligger saadanne Handlinger, at Forpligtelse træder i Kraft.«

Dermed var debatten ikke afsluttet. Den følgende dag tog Christmas Møller atter ordet og fandt, at der var modstrid mellem P. Munchs udtalelser om »skøn« i 1935 og hans nuværende udtalelser om, at hver stat var frit stillet.<sup>423</sup> Debatten fortsatte dagen efter med indlæg fra den radikale Hassing-Jørgensen, og de to konservative Christmas Møller og Ole Bjørn Kraft.<sup>424</sup>

Det var dog først, da Ole Bjørn Kraft atter tog ordet den 18. november, at debatten førtes videre direkte med P. Munch.<sup>425</sup> Ole Bjørn Kraft fandt, at udenrigsministeren i sit indlæg af 10. november »holdt sig ganske snævert til det rent juridiske.« Hvad han og hans parti ønskede, var en klar stillingtagen fra regeringens side til, hvilke ændringer der var indtruffet i Danmarks forhold til Folkeforbundet, og som lå til grund for erklæringen af 1. juli 1936. Han gik iøvrigt ind for, at Danmark skulle holde sig fri af stormagternes alliance-grupperinger og bevare sin handlefrihed. Men han fandt, at folkeforbundspolitik og neutralitetspolitik var uforenelige. Den socialdemokratiske Hartvig Frisch blandede sig i debatten og foreholdt Ole Bjørn Kraft det urimelige i at forlange af nogensomhelst regering, at den på forhånd skulle erklære sig om, hvad den ville gøre i en given situation. Hvis de konservative ønskede Danmarks udtræden af Folkeforbundet, kunne han se meningen med denne debat.<sup>426</sup>

Det ønskede Ole Bjørn Kraft imidlertid ikke, men han ønskede klarhed over de forpligtelser, Danmark havde. Iøvrigt udviklede denne debat sig til et opgør om, hvorvidt Hartvig Frisch med sit udsagn om, at 1. juli-erklæringen var »et Skridt tilbage i Neutraliteten«, var i overensstemmelse med

422. Sst., sp. 874.

423. Sst., sp. 991 f., 11.11.1937, jvf. s. 197.

424. Sst., sp. 1058–72, 12.11.1937.

425. Han beklagede sig iøvrigt over, at P. Munch på grund af deltagelse i husmændenes delegeretmøde i Århus, »et Møde af privat Karakter,« ikke kunne være til stede, når så vigtige forhandlinger foregik. (Sst., sp. 1353, jvf. Hassing-Jørgensens svar, sp. 1359).

426. Sst., sp. 1359 f.

P. Munch eller ej.<sup>427</sup> Hartvig Frisch mente, at alle måtte erkende, at der var sket en ændring efter sanktionernes sammenbrud. »Folkenes Forbund har lidt et Nederlag, som selvfølgelig vil komme til at influere paa senere Aars Folkeforbundspolitik.«<sup>428</sup> Ole Bjørn Kraft erklærede, at hvis udenrigsministeren kunne sige det samme, ville debatten øjeblikkelig være afsluttet.<sup>429</sup>

Den følgende dag – 19. november 1937 – svarede P. Munch. Han indledte med at fastslå, at alle var enige om, at Danmark fortsat skulle være medlem af Folkeforbundet, og at dets forpligtelser over for Forbundet måtte opfattes, således som P. Munch havde beskrevet dem. Uenigheden beroede på, om der med erklæringen af 1. juli 1936 var sket noget nyt eller ej. Han afviste forbindelsen mellem omfanget af Danmarks forsvar og dette spørgsmål. »Om vort Standpunkt nu er det samme som tidligere, det er med Hensyn til Fremtiden mindre vigtigt end selve dette, at vi er enige om, hvorledes vi skal forholde os i den kommende Tid.«<sup>430</sup> Han afviste endvidere, at der skulle bestå nogen modsætning mellem hans udtalelser i 1935 og nu om staternes frie skøn.

Om de forskellige hensyn på grundlag af hvilke et sådant skøn måtte udøves, sagde P. Munch: »Det første af disse Skøn gælder de paagældende Foranstaltninger, de paagældende Begivenheders Karakter, hvorvidt der foreligger et Angreb. Dette er selvfølgelig det afgørende Udgangspunkt, men jeg har dertil føjet, at naar dette var klart, maatte man ogsaa fra hver Stats Side have Ret til at udøve et Skøn med Hensyn til de praktiske Muligheder, de politiske Følger og andre Staters Deltagelse i de paagældende Sanktioner.«<sup>431</sup> Dette hævdede P. Munch var i overensstemmelse med, hvad han havde sagt i 1935, hvor han udtrykkeligt havde omtalt Schweiz' stillingtagen til sanktionerne.

I sit fortsatte svar redegjorde P. Munch for, hvorledes sanktionerne var blevet hævet i sommeren 1936, og sagde: ». . . de hævdes netop, fordi en Række Stormagter dengang fremdrog Hensyn af samme Art, som dem, jeg har nævnt, og i første Række de politiske Konsekvenser, som en Fortsættelse af Sanktionernes Anvendelse vilde have. Derved skabtes et Grundlag, som gav os Ret til i Fremtiden ikke at komme til at staa over for Bebrejdelser fra nogen Side, hvis vi tager samme Hensyn i en anden Situation, som man fra Stormagternes Side tog til de politiske Konsekvenser i Sommeren 1936, og jeg pegede ved den Lejlighed i en Tale i Delegeretforsamlingen,

427. Sst., sp. 1363.

428. Sst., sp. 1364.

429. Sst., sp. 1367.

430. Sst., sp. 1405.

431. Sst., sp. 1406.

hvor jeg udtalte mig om Erklæringen og hvad dermed stod i Forbindelse, netop paa, at der herigennem fra andre Magters Side var skabt et Præcedens bestyrkende den Opfattelse, der var kommet til Orde fra vor Side.«

Gennem disse ord understregede P. Munch betydningen af den ansvarsplacering, som allerede er blevet nævnt under gennemgangen af talen 2. juli 1936.<sup>432</sup> Ved begge lejligheder tog han de standpunkter og argumenter, som var blevet fremført fra stormagternes side, til indtægt for det berettigede og rimelige i et for længst proklameret synspunkt fra Danmarks og andre små staters side. Han mente endog, at dette synspunkt netop var blevet yderligere anerkendt – omend indirekte – af stormagterne ved denne lejlighed.

Direkte henvendt til de konservative udtalte P. Munch, at for ham at se havde de nu nærmet sig »til den Opfattelse af disse Forpligtelser, som vi for vort Vedkommende bestandig har været Talsmænd for, og det kan jeg jo for min Del kun være glad ved.«<sup>433</sup> Når de konservative talte om en 'ændring', kunne P. Munch erklære, at »dér er jeg fuldstændig enig med de ærede Medlemmer i, at der er foregaaet en Forandring med Hensyn til Folkeforbundets Stilling, en Forandring, som har sit Udgangspunkt i dette, at Folkeforbundet er mindre universelt nu, end det paa forskellige tidligere Tidspunkter har været, og mindre universelt end det, man, dengang det skabtes, regnede med at det skulde blive.« Og han fortsatte: »Samtidig har talrige politiske Forhold, som der ikke er nogen Mening i her at komme ind paa, bevirket, at Folkeforbundet er svagere nu, end det matte paaregnes at være i de første Aar efter at Krigen var sluttet. Dette er i hvert Fald aldrig fra min Side bestridt.«

Dermed afsluttede P. Munch sit første svar til de konservative i denne omgang. Der er ikke meget nyt i hans argumentation i forhold til den, han fremførte i Delegeretforsamlingen i juli og september 1936. Men hvor han dér var indtrængende appellerende om trods alt at søge alle mulige udveje for at få arbejdet inden for Folkeforbundet ført videre, var han i den danske debat året efter mere optaget af at betone det berettigede og kloge i de forbehold, som man altid fra dansk og anden side havde taget over for visse sider af Folkeforbundets virksomhed. Naturligvis var hans svar betinget af, at han stod over for en opposition, som afæskede ham hans mening med det klare formål at anvende den som begrundelse for senere fremstød i spørgsmålet om omfanget af Danmarks militære udrustning. Det lagde man fra konservativ side slet ikke skjul på. Men på den anden side forekommer det ikke berettiget at opfatte hans udtalelser udelukkende som en afværge-

432. Jvf. s. 209 f.

433. Sst., sp. 1408.

manøvre. De er sigende bl.a. ved den stærke understregning af universalitetsprincippet manglende virkeliggørelse som hovedårsagen til den foregåede ændring i Folkeforbundet. Dette havde P. Munch vel også anført i juli og september 1936, men i 1937 havde det fået mere vægt i hans argumentation og forekom at være for ham årsagen til, at også han opfattede Folkeforbundet som svagere.

Debatten fortsattes med en række indlæg fra Christmas Møllers, Ole Bjørn Krafts og P. Munchs side.<sup>434</sup> I løbet af disse fremførtes ikke nye argumenter, men P. Munch fremhævede endnu en gang, hvorpå forskellen mellem situationen før 1935 og efter juli 1936 beroede. »Men naar denne Forskel ikke bestaar juridisk, hvori bestaar den da? Den bestaar i den forandrede Verdenssituation. Den har jeg ved enhver Lejlighed anerkendt, og lidet vilde det ogsaa Nytte, om vi alle sammen her nægtede at anerkende den.«<sup>435</sup>

Debatten afsluttedes med, at hver holdt på sit. Det i denne forbindelse afgørende var, at ingen anfægtede det af P. Munch fremsatte synspunkt: »at vi skulde overholde de Forpligtelser, vi som Medlem af et internationalt Retssamfund har paataget os.«<sup>436</sup> Der var unægtelig uenighed om, hvad disse forpligtelser indebar, og især, hvilke konsekvenser – om overhovedet nogen – de medførte for danske indenrigspolitiske beslutninger. Men ordene rummede også det for alle acceptable, at Danmark skulle forblive medlem af Folkeforbundet.

Hele spørgsmålet om Folkeforbundets videreudvikling og de små stater – herunder Danmarks – stilling til denne videreudvikling blev igen taget op i efteråret 1938. Det hed i statsminister Staunings åbningstale bl.a.: »Det maa i høj Grad beklages, at Folkenes Forbund ved den stedfundne Udvikling er svækket i en saadan Grad, at det ikke kan øve tilstrækkelig Indflydelse som mæglende eller fredsstiftende Organ, men deraf kan kun følge, at vi yder vort beskedne Bidrag til Opretholdelse og Styrkelse af den internationale Organisation, hvis Idealer stemmer med den danske Nations Ønsker og Interesser . . .«<sup>437</sup>

Ordene var blevet formuleret under indtryk af den såkaldte »Münchenkrise«, som Stauning da også direkte omtalte. I den umiddelbart efterfølgende debat tog også P. Munch ordet. Han konstaterede »den Uhygestemning, der er vokset frem under Indtryk af de sidste Aars Verdensbegivenheder . . . som naaede et Højdepunkt for godt 14 Dage siden, da man overalt i Folkene i dyb Ængstelse spurgte, om Storkrigen denne Gang

434. Sst., sp. 1433 f., sp. 1437 ff., sp. 1439 ff., sp. 1441 ff.

435. Sst., sp. 1452.

436. Sst., sp. 1453.

437. Ft. 1938/39, sp. IX, 4.10.1938.

kunde undgaas.« Han nævnte den lettelse, der slog igennem ved indtrykket af, at faren var afværget for denne gang. »Men enhver der følger Beretningerne udefra, vil være paa det rene med, at Uhyggen trods det Haab, der kan knyttes dertil, dog ikke er fjernet.«<sup>438</sup> Denne uhygge berørte efter hans opfattelse også Danmark. Ikke fordi man kunne regne med, at landet ville blive direkte inddraget i en storkrig, men fordi en sådan under alle omstændigheder ville ramme hårdt – selv de stater, der holdt sig udenfor. »Den vilde undergrave deres Økonomi, og de vilde komme til at bære deres Part af den aandelige Opløsningstilstand, som er en Storkrigs sikre Følge.«

Man bemærker det dystre og alvorstunge i hans ord. München-aftalen havde ifølge disse kun skabt en foreløbig lettelse over, at storkrigen ikke var brudt ud denne gang, men risikoen herfor bestod stadig.

Det var i denne sammenhæng, at P. Munch fandt det naturligt, at man i alle stater spurgte, hvordan man kunne øge sin egen tryghed. Svaret måtte afhænge af hver stats særlige omstændigheder, »men jeg antager, at alle vil være enige om, at de sidste Aars Begivenheder viser, at Folkeforbundet ikke kan skænke dets Medlemmer Sikkerhed.« En sådan var ifølge P. Munch kun tænkelig, hvis Forbundet havde haft en universel karakter, og hvis de militære rustninger var blevet begrænset i overensstemmelse med Pagtens artikel 8. Alliancer kunne efter P. Munchs opfattelse ikke give nogen sikkerhed, og rustninger ej heller. »Fuld Sikkerhed kan jo i en Verden, vi kender, overhovedet ikke naas, end ikke for Stormagterne.«<sup>439</sup>

P. Munchs følgende betragtninger over, hvorledes Danmark da i tilfælde af en stormagtskrig skulle forholde sig, hører i denne undersøgelse hjemme under analysen af hans opfattelse af Danmarks sikkerhedspolitiske interesser.<sup>440</sup> Men på ét punkt vendte han i det følgende tilbage til spørgsmålet om Danmarks stilling inden for Folkeforbundet. Det var blevet rejst dagen i forvejen af Christmas Møller, der havde efterlyst en redegørelse fra P. Munchs side, idet han samtidig understregede, at Det konservative Folkeparti var af den opfattelse, »at Danmarks Medlemsskab i Dag i Folkenes Forbund er uden enhver Forpligtelse.« Han udtalte senere i samme indlæg: »Folkeforbundspolitikken er forladt, Neutralitetspolitikken er vendt tilbage.«<sup>441</sup>

P. Munch tog opfordringen op med et spørgsmål om, hvorvidt medlem-

438. Sst., sp. 190 f., 14.10.1938.

439. I direkte fortsættelse heraf tilsluttede P. Munch sig statsministerens forslag om nedsættelse af et udvalg til undersøgelse af, hvad der var bedst egnet til at øge Danmarks tryghed. Jvf. sst., sp. 183 f.

440. Jvf. s. 436 ff.

441. Sst., sp. 101, 13.10.1938.

skab af Folkeforbundet kunne anses for at volde vanskeligheder i bestræbelserne for at holde Danmark uden for en krig. »Det kan anses for fastslaaet, at Pagtens Artikel 16, ogsaa for de økonomiske Sanktioners Vedkommende, har mistet sin obligatoriske Karakter.«<sup>442</sup> Som begrundelse herfor henviste han til erklæringen fra de 7 stater, udsendt efter et udenrigsministermøde i København i juli 1938. Han fremhævede, hvor stor tilslutning denne erklæring havde fået – kun Sovjetunionen var gået imod den. De 7 stater havde ikke på nogen måde søgt anerkendelse af deres standpunkt. »... de har fastslaaet dette som noget, de selv havde Ret til at afgøre, de har erkendt enhver anden Stats Ret til for sit Vedkommende at træffe samme Afgørelse.« Denne ret havde de i kraft af de faktiske omstændigheder, som havde bestået fra Forbundets første år, og det var en ret, som både store og små stater havde benyttet sig af. P. Munch understregede, at dette gjaldt *alle* stormagterne. Derfor kunne ingen bebrejde Danmark og de 6 øvrige stater, når de benyttede sig af denne ret. »Der kan ikke i saa Henseende være forskellig Ret for Stormagter og andre Medlemmer af Folkeforbundet.« Det afgørende indhold i P. Munchs indlæg var fremhævelsen af, at Folkeforbundspagtens artikel 16 havde mistet sin obligatoriske karakter, hvilket var blevet fastslået af 7 stater ved en erklæring fra et udenrigsministermøde i København.

Denne erklæring var undertegnet af udenrigsministrene fra Belgien, Danmark, Finland, Luxembourg, Norge, Holland og Sverige efter et møde i København i juli måned samme år. Den var indgået i det afsluttende kommuniké og havde følgende ordlyd: »Overbeviste om, at deres Stater bør fortsætte deres Deltagelse i Folkeforbundets Arbejde, har de konstateret, at deres Regeringer er bestemt paa at opretholde den Linje for deres Optræden, som de har angivet ved at erklære, at de betragter Sanktionssystemet under de nuværende Forhold og efter den Praksis, der er anvendt i de forløbne Aar, som værende af ikke-obligatorisk Karakter. De mener forøvrigt, at denne Sanktionernes ikke-obligatoriske Karakter ikke blot bestaar for en særlig Gruppe af Stater, men at den bestaar for alle Medlemmer af Folkeforbundet. De er overbevist om, at det er i Folkeforbundets Interesse, at man udtrykkelig konstaterer denne Ret til fri Vurdering.«<sup>443</sup>

Erklæringen blev uddybet og fortolket af de deltagende staters repræsentanter i Delegeretforsamlingen samme efterår. Af P. Munch i hans indlæg den 16. september 1938. Han mindede her om de danske erklæringer fra 1921, 1924 og senest 1936 som udtryk for samme hovedsynspunkt som i denne erklæring, nemlig at universalitet og nedrustning var forudsætninger

442. Sst., sp. 193.

443. Rd. 1938/39, Till. A, sp. 4347–48. Jvf. Sjøqvist, s. 238–40.

for den effektive anvendelse af artikel 16. Når disse ikke var opfyldt, kunne sanktionssystemet heller ikke være obligatorisk. »En disant nous ne faisons que constater un fait déjà démontré par une série d'événements qui s'étend sur presque toute la période de l'existence de la Société des Nations. . . . C'est précisément ce droit de libre appréciation, appartenant à chaque Etat membre, que nous avons souligné à Copenhague.«<sup>444</sup> Det var med særlig tilfredshed, at han kunne henvise til, at den britiske delegerede var enig i dette synspunkt.

Denne havde ganske rigtigt i sit indlæg opholdt sig en del ved Københavns-erklæringen. Han havde i denne forbindelse som sin regerings opfattelse udtalt, at selv i tilfælde af et brud på Pagten, var der ikke »... aucune obligation automatique d'appliquer, soit les sanctions économiques, soit les sanctions militaires.« Ved overvejelser om medlemsstaters deltagelse i sanktioner, »... chaque Etat serait juge du degré auquel sa propre situation lui permet de participer aux dispositions qui pourraient être proposées, et sa décisions à cet égard serait, sans aucun doute, influencée par la mesure dans laquelle les autres Etats sont disposés à agir.«<sup>445</sup>

Selvom P. Munch i København en måned senere hævdede, at de 7 stater ikke havde bedt om nogen anerkendelse af deres ret til at erklære sanktionerne for ikke-obligatoriske, var det ham næppe ligegyldigt, at denne britiske erklæring reelt var en anerkendelse af de 7 staters synspunkter. Det fremgår af de senere tilgængelige referater fra drøftelserne mellem de 7 stater, at P. Munch oprindeligt anså erklæringen fra Københavns-mødet for overflødig, og at han fastholdt, at de 7 stater på ingen måde skulle søge anerkendelse af deres synspunkt.<sup>446</sup> Ved en drøftelse mellem de 7 staters repræsentanter i Genève 11. september 1938 oplyste Sandler fra Sverige imidlertid, at der var foretaget sonderinger i London og Paris. Storbritannien havde erklæret sig enig, mens Frankrigs indstilling var uklar. Sandler mente, at gik Frankrig blot ikke direkte imod, måtte man være tilfreds. P. Munch ytrede ved denne lejlighed, at Frankrig nok var forstående, men næppe ville sige noget præcist herom.<sup>447</sup>

Selvom Københavns-erklæringen af juli 1938 ikke oprindeligt var blevet anset for hverken påkrævet eller ønskelig af P. Munch, var der dog hensyn som kunne få ham til at anse den for i hvert fald uskadelig og muligvis

444. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 183, 1938, s. 56. Talen er gengivet på dansk i Rd. 1938/39, Till. A, sp. 4349-52.

445. Sst., s. 44.

446. UM 5. F. 79 Referat af det samlede udenrigsministermøde og udat. håndskrevet notat af P. Munch fra aug. 1938.

447. UM 11.K.1/1938, anf. dato.



brugbar. Der tænkes her på, at Folkeforbundsrådet på sit møde den 14. maj 1938 havde vedtaget en resolution, der gik ud på, at Schweiz ikke længere ville deltage i iværksættelsen af dispositioner med henblik på sanktioner og heller ikke ville blive opfordret hertil.<sup>448</sup> Spørgsmålet havde været genstand for langvarige forhandlinger, og de nordiske stater havde stærkt støttet det schweiziske synspunkt om, at freden var bedst tjent hermed. Den svenske delegerede i Rådet havde lagt vægt på, at resolutionens ordlyd blev en sådan, at andre stater ikke blev udelukket fra at følge det schweiziske eksempel. Når dette havde kunnet lade sig gøre for Schweiz' vedkommende – som endog inden for sit territorium havde Folkeforbundets hovedsæde –, kunne det ikke anses for udelukket, at andre stater kunne få tilkendt en tilsvarende ret. I betragtning af P. Munchs langvarige og ofte tilbagevendende interesse for netop Schweiz' stilling inden for Folkeforbundet, herunder dets anerkendte neutralitet, forekommer det at være i god overensstemmelse med hans opfattelse af Danmarks stilling inden for Forbundet at få en tilsvarende ret anerkendt for Danmarks vedkommende. Og selvom en sondering hos stormagterne kunne forekomme at være en indrømmelse af manglende ret, således som den blev hævdet fra P. Munchs side, var et positivt svar fra dem – især i form af en offentlig deklaration som den britiske – dog en bedre sikring af denne ret end blot en énsidig erklæring fra de 7 staters side.

Skal man kort karakterisere indholdet af og formålet med Københavns-erklæringen af juli 1938, således som den blev udlagt af P. Munch både i Delegeretforsamlingen og den danske Rigsdag samme år, kan den betegnes som en distancering fra de sider af Folkeforbundets virksomhed, som P. Munch – og de øvrige staters udenrigsministre – anså for de for deres stater mest risikable. Men den var samtidig et indlæg i en stadig løbende debat, som med mellemrum var blevet ført lige siden Folkeforbundets begyndelse i 1920, om små staters ret til og mulighed for i påkommende tilfælde at holde sig uden for foranstaltninger, som for dem indebar særligt store risici. Isolerer man dette sidste spørgsmål og betragter dets udvikling, så bliver resultatet, at først på det tidspunkt, hvor sanktioner gennem Folkeforbundet forekom meget usandsynlige, lykkedes det for andre stater end Schweiz og Luxembourg at få tilslutning til et synspunkt, som de stædigt havde forfægtet lige siden 1920. Det er svært at se noget reelt nyt indhold i erklæringen fra København i forhold til erklæringen af 1. juli 1936. I begge tilfælde drejede det sig om en demonstrativ fastslåen og hævvelse af et synspunkt, som de underskrivende stater til stadighed havde sagt var det eneste rigtige.

448. Edgar Bonjour: *Geschichte der schweizerischen Neutralität 1930–1939*, s. 270 f. Jvf. Rd. 1938/39, Till. A, sp. 4265 ff.

Det var inden for dette område, at Folkeforbundets nederlag og sammenbrud blev konstateret og fastslået af P. Munch efter 1936. Men det var et område, som han altid selv havde anset for at være det mest uafklarede og betænkelige for de små staters deltagelse i Folkeforbundet. Forbundets 'fysiske autoritet' indebar noget løfterigt og positivt for de små stater, nemlig hvis den blev brugt til at bremse den 'fysiske magtudfoldelse', som for P. Munch var særlig karakteristisk for stormagter, og hvor disse altid ville være de små stater overlegne. Men den indebar samtidig noget uhyre risikabelt, nemlig hvis den blev brugt af en stormagt eller stormagtsgruppe mod andre stormagter i deres indbyrdes opgør, og stormagterne derved søgte at inddrage de små stater i deres indbyrdes modsætninger. Fra det tidspunkt, hvor risici syntes at være større end fordele, distancerede P. Munch og de øvrige små staters udenrigsministre sig klart og utvetydigt fra denne side af Forbundets virksomhed. Hvornår dette tidspunkt var, og hvorledes den tiltagende frontdannelse mellem stormagterne i stormagter inden for og uden for Folkeforbundet betingede dette tidspunkt, vil senere blive mere udførligt behandlet i forbindelse med analysen af P. Munchs opfattelse af stormagterne og deres indbyrdes forhold.<sup>449</sup>

Netop fra samme tidspunkt fremdrog P. Munch tydeligere og mere udtalt en anden side af sin opfattelse af Danmarks stilling inden for Folkeforbundet, nemlig foreneligheden af medlemskab af Folkeforbundet og neutralitet i tilfælde af væbnede stormagtskonflikter. Det var et synspunkt, som han ved forskellige lejligheder havde hævdet lige siden 1920, men som aldrig havde opnået anerkendelse fra stormagternes side, og som oppositionen i Danmark til stadighed anfægtede. For P. Munch – og inden for hans opfattelse af Folkeforbundet og Danmarks stilling som medlem – var der ikke, som oppositionen hævdede, tale om nogen 'tilbagevenden til neutralitetspolitik' heri.<sup>450</sup> Der var tale om, som ovenfor påpeget, at netop på dette tidspunkt og i denne situation viste der sig mulighed for at få anerkendelse af denne forenelighed omend i en anden form og under andre omstændigheder end oprindeligt tilstræbt fra P. Munchs side. Indtil da havde denne side af P. Munchs opfattelse ført en mere tilbagetrukket tilværelse – omend den blev tydeligt nok udtalt ved de få lejligheder, hvor den blev anfægtet. Det beroede på mange forskellige forhold – herunder det simple, at spørgsmålet ikke egnede sig til initiativ og alt for forpligtende udtalelser i betragtning af stormagternes tydelige afvisning – men et af disse var, at det ikke kunne anses fremmede for den tilslutning til Folkeforbundet og Danmarks deltagelse i andre sider af Folkeforbundsarbejdet, som P. Munch

449. Jvf. s. 306.

450. Jvf. også Sjøqvist s. 240.

anså for værdifulde og vigtige for Danmark at være med i. Her var udtryk som 'solidaritetspolitik' bedre egnede til at vække de rette forestillinger.

Disse andre sider af Folkeforbundets virksomhed vedblev at bevare deres værdi for P. Munch, og han vedblev indtil det sidste at påpege disse og selve værdien af, at der bestod en international organisation. I sit indlæg i Delegeretforsamlingen i september 1938 understregede P. Munch betydningen af, at man udnyttede tiden til at »organiser une collaboration internationale aussi universelle que possible dans tous les domaines où les dissensions politiques ne créent pas des obstacles insurmontables.«<sup>451</sup> Og han henviste til Københavns-erklæringens slutningsord, der gav udtryk for det samme.<sup>452</sup> Han påpegede Folkeforbundets begrænsede muligheder for at bidrage til mægling i konflikter, hvori de stormagter, der stod uden for Forbundet, var indblandet, men gentog, at en udvidet fortolkning af artikel 11 ville gøre det lettere at mægle ved konflikter mellem Forbundets medlemmer.<sup>453</sup> Mest omfattende og udtrykksfulde var hans afslutningsord, hvor han fremhævede, at det under alle omstændigheder ville være forkert at opgive arbejdet på at videreudvikle den internationale organisation og påpegede nødvendigheden af, at en sådan bestod. »Dans le cas où, malgré tout, une guerre mondiale viendrait à éclater, l'humanité se trouverait, après les combats, devant la lourde tâche de rebâtir sur les ruines de la civilisation moderne une nouvelle organisation internationale donnant aux peuples le minimum nécessaire de tranquillité.«

Afgørende i denne forbindelse er ikke, at P. Munchs profeti slog til. Mere afgørende er, at disse ord som udtryk for de erfaringer, han havde høstet om fordele og ulemper ved en international organisation som Folkeforbundet, førte til den helt klare konklusion, at fordelene ved en international organisation i hans øjne langt opvejede mulige ulemper og risici.

Der var for P. Munch – selv efter 1936 – ingen tvivl om, at det for alle stater og i hvert fald de små altid ville være en fordel at være medlemmer af en international organisation og at det for de små stater var vigtigt at gøre alt, hvad der stod i deres magt for at opretholde en sådan.

### *Betydningen af en international organisation*

Men betydningen af en international organisation var for P. Munch afhængig af dens medlemskreds og de muligheder, den gav for at forhandle spørgs-

451. SDN, J.O., Suppl. Spéc. No. 183, 1938, s. 56.

452. Jvf. Sjøqvist, s. 240, der betegner disse ord som »anstrengt optimisme«. De var vel snarere udtryk for en bestræbelse, som man lagde vægt på at være med i.

453. Jvf. s. 181 f. og s. 213 f.

mål, som han anså for at være af afgørende betydning for Danmark og andre små stater.

En undersøgelse af de skandinaviske staters deltagelse i Folkeforbundet fra 1939 konkluderer, at de små skandinaviske stater altid havde stået som talsmænd for retfærdighed og fred.<sup>454</sup> Denne konklusion må have været meget tilfredsstillende for de nordiske staters skiftende talsmænd – deriblandt P. Munch. Den tydede på, at de ikke havde talt forgæves. Forfatteren af ovennævnte undersøgelse fortsatte med at hævde, at de skandinaviske stater havde fungeret »... as an ever-alert conscience to the Great Powers.« Også det var en funktion, som P. Munch og andre talsmænd fra små stater tillagde stor betydning. Men det må tilføjes, at det var en selvbestaltet funktion, man havde påtaget sig med det formål at påvirke udviklingen af Folkeforbundet i den ganske bestemte retning, som man mente ville være mest fordelagtig for ens egne stater.

Funktionen som selvbestaltet samvittighed for stormagterne fører videre, idet den henleder opmærksomheden på, i hvor høj grad man fra P. Munchs side lagde vægt på, at stormagterne var medlemmer af den internationale organisation. Det er blevet påvist, hvorledes universalitetsprincippet – og specielt anvendt på stormagterne – går igen i P. Munchs formulerede opfattelse af Folkeforbundet. Dermed mente han ikke, at Folkeforbundet var stormagternes organisation, men blot, at en organisation uden stormagterne ville miste i anvendelighed og interesse for de øvrige medlemsstater. Betydningen af stormagternes medlemskab lå for P. Munch at se deri, at de gennem et medlemskab havde påtaget sig større forpligtelser med hensyn til valg af midler og fremgangsmåder end hvis de stod udenfor, samt at andre stater i det omfang, som stormagterne valgte at forhandle deres uoverensstemmelser og modsætninger inden for Folkeforbundet, fik større muligheder for at gøre deres indflydelse gældende over for dem. I denne betragtning lå som forudsætning, at P. Munch ikke mente, at modsætninger mellem stormagterne blev mindre i og med oprettelsen af en international organisation. Men værdien af organisationen lå fortrinsvis i den begrænsning af stormagternes valgfrihed, som de accepterede ved at benytte organisationen som forhandlingsramme.

Det var derfor vigtigt for P. Munch, at Folkeforbundet – eller en tilsvarende international organisation – blev opretholdt og anerkendt som forhandlingsramme. Det var ikke alene hans argumentation i Rådet i 1935, det var hans konsekvente synspunkt hele hans udenrigsministertid igennem.

Af den store betydning, som P. Munch tillagde stormagternes medlem-

454. S. Shepard Jones: *The Scandinavian States and the League of Nations*, s. 275.

skab af og deltagelse i Folkeforbundet, følger også, at han anså dem for at have hovedansvaret for, i hvilken retning Folkeforbundet skulle og kunne videreudvikle sig. Han var hele tiden opmærksom og på vagt over for den mulighed, at stormagterne skulle søge at udnytte Folkeforbundet i deres indbyrdes modsætning og særlig farligt for de små stater søge at inddrage dem på den ene eller anden side i disse modsætninger. Det var den danske oppositions ved flere lejligheder udtalte frygt, at P. Munch ikke i tilstrækkelig grad skulle være opmærksom over for denne risiko, men intet i hans udtalelser eller øvrige adfærd tyder på, at han var blind over for denne fare. Mange af hans indlæg i Folkeforbundets forskellige organer kan i vid udstrækning opfattes som indlæg i en stadigt løbende debat mellem stormagter og andre stater om ansvar for Folkeforbundets udvikling. Henimod slutningen af 1930'erne blev denne debat mere heftig og hyppig, og P. Munchs indlæg i årene 1936–38 havde i høj grad dette emne som tema.<sup>455</sup>

P. Munchs opfattelse af betydningen af stormagternes medlemskab af og deltagelse i Folkeforbundet påvirkede også hans opfattelse af Danmarks stilling inden for dette. Det er blevet påvist, hvorledes det for ham hele hans udenrigsministertid igennem var vigtigt at få anerkendt foreneligheden af medlemskab af Folkeforbundet og neutralitet i tilfælde af væbnede konflikter mellem stormagterne. Solidariteten inden for Forbundet havde for P. Munch sin absolutte begrænsning der, hvor man under henvisning til den ville hævde, at en stat skulle se bort fra sine egne interesser. Så længe disse kunne fremmes eller i hvert fald hævdes inden for de områder og i den retning, som solidariteten søgtes gjort gældende, var P. Munch parat til at tilslutte sig denne solidaritet på Danmarks vegne. Men heller ikke længere.

Det rejser spørgsmålet om, inden for hvilke områder P. Munch anså medlemskab af Folkeforbundet for at have betydning til varetagelse af danske interesser.

Med hensyn til sikkerhedspolitikken, således som den snævert defineres i denne undersøgelse, var P. Munch på kort sigt meget skeptisk over for Folkeforbundets betydning. Dets oprettelse havde hverken umuliggjort eller skabt uovervindelige vanskeligheder for udbruddet af væbnede konflikter mellem stater, der kunne komme til at berøre Danmark. Der lå i Pagtens sanktionsbestemmelser en mulig fordel for små stater som Danmark, for-

455. Dette gjaldt også en tale, som P. Munch opgav at holde i september 1937 (UM 11. K. 1/1937, jvf. Er. 6, s. 204). Typiske modindlæg var Storbritanniens og Frankrigs henvendelser til generalsekretæren af 7. og 10. september 1939, hvor de lagde ansvaret på de stater, der forholdt sig neutrale i den væbnede konflikt. (SDN, J.O., 1939, s. 408 f.). Jvf. om Sovjetunionens opfattelse: Bent Jensen i *Historie, Ny rk.*, VIII, 1969, s. 264–66.

udsat stormagterne var indstillet på og villige til i tilstrækkeligt omfang at gennemføre og håndhæve vedtagne sanktioner. Ligeledes kunne den blotte mulighed for sanktioner måske virke begrænsende på stormagters og andre staters overvejelser af, hvilke midler det var gunstigt at bringe i anvendelse. Men denne mulige fordel bestod kun i det omfang og så længe der kunne herske tvivl om, at sanktionerne ville blive gennemført og håndhævet. Derfor var 'nederlaget' i 1936 netop den alt for klare demonstration af, at stormagterne i dette tilfælde ikke havde været indstillet på og villige til at håndhæve sanktionerne. P. Munch nærede iøvrigt aldrig overdrevne forestillinger om Folkeforbundets sikkerhedspolitiske betydning, men fandt det på den anden side heller ikke gavnligt alt for ofte og alt for tydeligt at give udtryk for sine tvivl i så henseende. Fra denne tvivl var det nemlig muligt at nedvurdere Folkeforbundets betydning som helhed, også inden for områder, som P. Munch anså for vigtigere og mere påtrængende for Danmark.

Som påvist var det hele hans udenrigsministertid igennem ikke mindst det handelspolitiske område, som P. Munch gang på gang fremhævede som det vigtigste og mest påtrængende for overvejelser og forhandlinger inden for Folkeforbundet. Det er også det eneste område, hvor man i hans udenrigsministertid kan konstatere et mere omfattende dansk initiativ, nemlig i mestbegunstigelsesspørgsmålet. Den høje prioritering af det handelspolitiske område må utvivlsomt ses i forbindelse med Danmarks daværende handelspolitiske situation og de problemer, som forekom den danske regering påtrængende.<sup>456</sup> Folkeforbundets betydning på det handelspolitiske område lå ikke i de konkrete handelsaftaler, som fortsat måtte forhandles direkte med de enkelte stater. Betydningen lå fortrinsvis deri, at der gennem forhandlinger i Folkeforbundet var muligheder for at fastsætte og aftale vilkår og regler for indgåelsen af sådanne konkrete handelsaftaler. Det var også på dette område Folkeforbundet som forhandlingsramme, der var det afgørende, fordi stater som Danmark inden for denne ramme havde større muligheder for at få accepteret sine synspunkter end i en direkte forhandling med større og mere indflydelsesrige stater.

Dette fører direkte over til det tredje område, som P. Munch personligt og i sin egenskab af dansk udenrigsminister på længere sigt prioriterede som det mest betydningsfulde. Det var den varetagelse af Danmarks normative interesser, som for ham at se bedst og med mest udsigt til succes kunne foregå inden for Folkeforbundet. Det var for ham at se den største fordel for de små stater gennem deltagelse i Folkeforbundsarbejdet at være med til og aktivt kunne deltage i at påvirke og udforme de regler for staternes indbyr-

456. Jvf. s. 500 ff.

des forhold, som han i selve Folkeforbundets oprettelse så begyndelsen til i en mere organiseret og institutionaliseret form end tidligere. Inden for dette område – hvor staternes formelle ligeberettigelse i sig selv var en vigtig norm – havde Danmark og andre små stater de allerstørste interesser at varetage og de allerbedste muligheder for at gøre sig gældende. De allerstørste interesser, fordi de kun i kraft af sådanne normer, regler eller aftaler ville kunne begrænse virkningen af andre staters 'fysiske' overlegenhed og dermed relativt forøge deres egen 'styrke'. Kun i kraft af den stadig større anerkendelse og overholdelse af sådanne normer ville små og fysisk svage stater kunne formå at løse også deres sikkerhedsproblemer og handelspolitiske problemer på en for dem tilfredsstillende måde, idet disse normer – i det omfang de blev anerkendt og overholdt – ville borteliminere store dele af den 'stormagtsdominans', som for P. Munch hørte til de givne ydre vilkår for Danmarks deltagelse i international politik. Og de havde de allerbedste muligheder for at gøre sig gældende inden for dette område, fordi de i kraft af deres formelle ligeberettigelse inden for Folkeforbundet kunne gøre deres tilslutning eller afstandtagen til synspunkter og vedtagelser afhængig af den imødekommenhed, man viste over for deres synspunkter og interesser. Deres stemmeret og ytringsret inden for Folkeforbundet gav dem et magtpotentiel, som de uden den organiserede forhandlingsramme ikke besad.

Men denne høje prioritering af Folkeforbundets betydning som ramme om forhandlinger om normer medførte, at P. Munch tillagde tidsfaktoren en meget stor betydning. Det krævede meget arbejde, mange forhandlinger og stor tålmodighed for at opnå selv begrænsede og for andre måske uforståelige gevinster. P. Munch forestillede sig ikke, at de små stater ville kunne opnå tilslutning til og anerkendelse af deres synspunkter på tværs af og imod stormagternes vilje. Selv nok så stort et antal små stater ville ikke kunne overstemme eller diktere stormagterne. Der måtte derfor ofte fares med lempe, og det gjaldt først og fremmest om at få stormagterne til at indse, at det også var i deres interesse at tilslutte sig de små staters synspunkter. Det var vigtigere, at stormagterne var deltagere i og derfor formelt bundet af en indgået aftale, end at den til punkt og prikke tilgodeså de synspunkter, som små stater oprindeligt havde anlagt.

Heraf fulgte et meget broget forhandlingsmønster, hvis eneste gennemgående træk var den for P. Munch givne modsætning mellem stormagters og små staters interesser. Derfor lagde han vægt på, at små stater – i skiftende konstellationer fra spørgsmål til spørgsmål – kunne optræde i fællesskab inden for Folkeforbundet. Denne fællesoptræden måtte aldrig få udseende af en fast gruppering, hvis stemmewægt på forhånd kunne søges engageret af den ene eller anden stormagt eller stormagtskonstellation. Hvor det for

andre stater kunne tage sig ud som en fordel at være mere eller mindre nært knyttet til en stormagt, var det for P. Munch afgørende at holde Danmark og andre små stater fri for en sådan tilknytning, fordi den efter hans opfattelse ville indskrænke deres manøvremligheder og fratage en småstats-konstellation væsentlige dele af dens pressionsmulighed.

Den adfærd, som P. Munch ikke alene proklamerede men også i praxis udviste inden for Folkeforbundet vil bedst kunne karakteriseres som '*demonstrationspolitik*'. Det var en adfærd, som var betinget af hans erkendelse af Danmark som en lille stat, hvilket igen betingede hans høje prioritering af Folkeforbundets normdannende funktion, og hvis formål ikke først og fremmest var at opnå konstaterbare, ydre resultater under de givne vilkår, men gennem en aktiv deltagelse i de for ham mest betydningsfulde sider af Folkeforbundets virksomhed at bidrage til at ændre disse vilkår. Demonstrationspolitikens formål var at holde en fane højt, at foreholde stormagterne og andre stater de synspunkter, idealer og normer, som de hævdedes at have tilsluttet sig i og med deres medlemskab af Folkeforbundet. I den indgik en fortolkning og udlægning af Folkeforbundspagten, således at netop de dele af den, som var mest fordelagtige for de små stater, som P. Munch anså sig som talsmand for, blev fremhævet som særligt betydningsfulde og centrale. Demonstrationspolitikken var en adfærd, som P. Munch i dansk indenrigspolitik stillede sig meget afvisende overfor, og han ses heller aldrig selv at have karakteriseret sin adfærd i Folkeforbundet på denne måde. Men analytisk er betegnelsen anvendelig, når der blot ikke i den indgår noget element af vurdering, men den udelukkende anvendes som karakteristik.

Det var iøvrigt netop denne demonstrationspolitik, som vakte den største betænkelighed og fremkaldte den skarpeste kritik i den danske indenrigspolitiske sammenhæng. Det var denne, der gang på gang fik oppositionen til at antyde, at P. Munch satte Folkeforbundets 'høje alpeluft' over varetagelsen af mere nærværende og betydningsfulde danske interesser.<sup>457</sup> Netop fremprovokeret af P. Munchs demonstrationspolitik og ofte stærke fremhævelse af Folkeforbundets langsigtede betydning, fremkom der fra oppositionens side en reaktion, der meget stærkt understregede forskellen mellem »Folkeforbundspolitik« og »national dansk udenrigspolitik«. For P. Munch var der intet skel mellem disse to fænomener, men i sin ofte meget kraftige

457. Jvf. foruden tidligere anførte Moltesen i Ft. 1930/31, sp. 4090, Pürschel Ft. 1931/32, sp. 334 f., Holstein Ft. 1934/35, sp. 4025 f. og samme i Ft. 1930/31, sp. 5347, hvor han karakteriserede P. Munch som »Danmarks Wilson, ligesom Wilson var Amerikas Dr. Munch.« En i denne forbindelse interessant redegørelse for nyere synspunkter på Wilsons udenrigspolitik er givet af Inga Floto i *Hist. Tidsskr. 12. Rk., Bd. IV, 1969, s. 107-138.*



understregning af de efter hans opfattelse positive sider af Folkeforbundet, kom han let til både at drage skel i dansk indenrigspolitik efter den i hans øjne 'rette' indstilling til Folkeforbundet og samtidig at blive identificeret med Folkeforbundets skiftende omdømme. Man kan ikke udelukke, at den danske oppositions ofte stærke kritik af P. Munchs synspunkter på og deltagelse i Folkeforbundets arbejde også var betinget af et rent indenrigspolitisk aspekt, fordi P. Munch umiddelbart før og efter sin tiltræden som udenrigsminister i nogen grad tog udviklingen af Folkeforbundet til indtægt for sine synspunkter, sit parti og regeringens holdning i indenrigspolitiske spørgsmål som f.ex. forsvarsspørgsmålet. På den anden side blev P. Munch i den danske debat gjort næsten ansvarlig for og i vid udstrækning nært knyttet til Folkeforbundets skiftende omdømme som anvendeligt eller uanvendeligt forhandlings- og aktionsforum i international politik, således at man kan hævde, at oppositionen i vid udstrækning søgte at påvirke hans position i dansk indenrigspolitik under henvisning til udviklingen inden for Folkeforbundet.

Folkeforbundet som forhandlingsramme og mulighed for videreudviklingen af internationale normer spillede en meget store rolle i P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik. Samtidig var han meget vel klar over de risici, som medlemskabet af en sådan international organisation kunne indebære, men indtil de blev nærværende i slutningen af hans udenrigsministertid, vurderede han dem som mindre end de muligheder og fordele, som et medlemskab indebar. Heri fik han hele perioden igennem medhold fra det overvejende flertal af de danske politiske partier.<sup>458</sup> Hans egen konklusion af de erfaringer, han gjorde under sin deltagelse i Folkeforbundets arbejde, var, at for Danmark som for andre små stater, ville etableringen, opretholdelsen og deltagelsen i en international organisation altid være en fordel.

Men muligheder og fordele ved medlemskabet af Folkeforbundet var betinget af Danmarks forhold uden for dette til såvel stormagter som andre små stater.

458. Betæneligheder ved medlemskabet fremsattes i ikke-offentlige drøftelser fra konservativ side, jvf. Sjøqvist, s. 155, 241 og 260 og Er. 6, s. 238 og 246. Offentligt fremsattes de af repræsentanter for Det frie Folkeparti (Hartel), Danmarks national-socialistiske Arbejderparti (Frits Clausen) og Det slesvigske Parti (Jens Møller) fra 1938. Ft. 1937/38, sp. 4964, Ft. Overord. Saml. 1939, sp. 412, 638 og 650, Ft. 1939/40, sp. 2835, sp. 4811 og sp. 4852. Efter hjemkaldelsen af den danske repræsentant ved Folkeforbundet i juli 1940, hævdede konservative aviser, at de gerne havde set Danmark udtræde før krigen. (Aarhus Stiftstidende og Nationaltidende 19.7.1940). Jvf. Er. 7, s. 71.

## TREDIE KAPITEL

# Stormagterne

Som tidligere citeret, skrev P. Munch i 1923, at »La Société des Nations est nécessairement une image des nations qui la composent.«<sup>1</sup> Og som tidligere påpeget, anså P. Munch stormagterne for at have særlige muligheder for at præge dette billede.<sup>2</sup>

I dette kapitel er det opgaven at søge opklaret, hvilke stater, der efter P. Munchs opfattelse var stormagter, hvori deres status som stormagter bestod, og hvilken betydningen de og deres indbyrdes forhold blev tillagt af P. Munch.

Af grunde, som P. Munch selv fremhævede under debatterne i Rigsdagen i efteråret 1935, kan man ikke fra hans udenrigsministertid forvente at finde mange officielle udtalelser om »Stormagters Motiver og Stormagters Fremgangsmaade.«<sup>3</sup> Ikke desto mindre kan man ved flere lejligheder finde meget klare udtalelser fra P. Munchs side om, hvilke stater, der var stormagter, og hvilken betydning han tillagde dem i den internationale politik som helhed og specielt for Danmarks udenrigspolitik.

Som omtalt kom P. Munch under sin tale i Folkeforbundets ekstraordinære Degerretsforsamling i juli 1936 meget stærkt ind på spørgsmålet om universalitetsprincippet. Herunder anførte han også de stater, hvis medlemskab af forbundet – i kraft af deres stormagtsstatus – for ham at se var afgørende.<sup>4</sup>

Det drejede sig om ialt 7 stater, nemlig Frankrig, Italien, Japan, Tyskland, Sovjetunionen, Storbritannien og U.S.A. Ifølge P. Munchs hele tankegang var det således disse syv stater, der besad særlige muligheder – og dermed også et særligt ansvar – for afgørende at påvirke udviklingen i den internationale politik.

Man kan således fastslå, at i spørgsmål, der også for P. Munch var helt afgørende for hele den internationale statssamfunds fremtid og videreudvikling, var Danmark og alle andre mindre stater underkastet stormagternes vilkår. Men at erkende underkastelsen i dette spørgsmål i dets helt yderlig-

1. Jvf. s. 93.

2. Jvf. s. 73.

3. Jvf. s. 203.

4. Jvf. s. 212.

gående følger var ikke ensbetydende med, at P. Munch i alle andre spørgsmål og i perioder, hvor der ikke var væbnet konflikt mellem stormagterne, anså Danmark og andre tilsvarende stater for at være henvist til en passiv tilskuersrolle i den internationale politik. Med bevidstheden om, at den væbnede konflikt mellem stormagterne var en mulighed, og i erkendelse af, at små stater – som Danmark – ikke kunne have større muligheder for at påvirke afgørelsen herom fulgte ikke for P. Munch en lammelse af de små staters handlemuligheder eller en frygtssom afventen af, hvornår det igen måtte forekomme stormagterne hensigtsmæssigt at søge deres indbyrdes uoverensstemmelser løst gennem en væbnet konflikt.<sup>5</sup>

Mange udsagn fra P. Munchs side om stormagternes afgørende og udslagsgivende betydning for grundlæggende forhold i den internationale politik er allerede blevet anført. I dette synspunkt mødte han ikke nogen modsigelse, hverken ude eller hjemme i sin udenrigsministertid. Snarere var oppositionen – især fra konservativ side – i sin formulerede kritik af ham mere tilbøjelig til at frygte, at han ikke gjorde sig dette forhold tilstrækkelig klart.<sup>6</sup>

Betegnende for forskellen mellem P. Munchs og oppositionens – i dette tilfælde Venstres – opfattelse af, hvilke følger stormagternes erkendte dominans måtte eller burde have for Danmarks udenrigspolitik, er det anførte replikskifte mellem P. Munch og Niels Neergaard fra 1919,<sup>7</sup> der kan suppleres med hans ordskifte med Moltesen i 1928 om Folkeforbundets lunkne og sande venner.<sup>8</sup> Både venstreoppositionens og den konservative oppositions kritik og bekymring i de omtalte tilfælde afspejlede en accept af det bestående i betydningen, at stormagtsvælden var der nu engang ingen vej udenom, hvorfor små stater som Danmark lige så godt først som sidst kunne acceptere denne og de vilkår den bød. For P. Munch var det imidlertid ikke tilfredsstillende, blot fordi man måtte erkende det bestående, som konsekvens heraf at afholde sig fra enhver anstrengelse for at søge det ændret. Som påvist mente han netop, at etableringen og opretholdelsen af Folkeforbundet gav små stater nye og hidtil uprøvede muligheder for at søge at gøre deres synspunkter og indflydelse gældende. Hvor langt det kunne føre, var også for P. Munch et åbent spørgsmål, men dette berettigede efter hans op-

5. ' At det i det hele taget kunne forekomme dem hensigtsmæssigt, stillede P. Munch sig tvivlende overfor. Karakteristisk i så henseende er hans opfattelse af udbruddet af 1. verdenskrig. »Man dreves i 1914 ud i krigen, uden at nogen ansvarlig politiker egentlig ville det. Den ene begivenhed tog den anden med sig.« (UM 110.D.12. 11.2.1936).

6. Jvf. s. 194 f.

7. Jvf. s. 87 ff.

8. Jvf. s. 95 f.

fattelse ikke til, at man anså forsøg i den retning for urimelige eller uberegtigede.<sup>9</sup>

Således var der efter P. Munchs opfattelse i og med Folkeforbundet – selv som stormagterne selv havde oprettet det – skabt muligheder for forsøg på etablering af et nyt og mere ligeligt forhold mellem store og små stater, således at stormagternes hidtidige uantastede dominans nu i hvert fald kunne søges anfægtet.

Men selv mange forsøg i retning af etableringen af nye forhold mellem store og små stater kunne ikke i sig selv afgørende ændre de bestående forhold, som man også efter P. Munchs opfattelse måtte indrette sig efter. Til disse hørte uomgængeligt stormagternes tilstedeværelse, deres muligheder for at udøve indflydelse og den erkendte rækkevidde også for andre stater af de afgørelser, som stormagternes regeringer måtte træffe.

Nu var der, som omtalt, efter P. Munchs opfattelse 7 stormagter i det internationale statsamfund, der imidlertid ikke alle på alle tidspunkter og i alle spørgsmål kunne formodes at være lige indflydelsesrige eller lige betydningsfulde for Danmark. Inden for Folkeforbundets rammer kunne det vel principielt hævdes, at alle stormagters medlemskab måtte anses for lige afgørende for virkeliggørelsen af universalitetsprincippet. Men også for dettes vedkommende gjaldt, at ikke alle stormagters medlemskab under alle omstændigheder blev tillagt afgørende betydning af P. Munch.

Således synes USA's ikke-medlemskab ikke afgørende at have anfægtet P. Munchs opfattelse af de muligheder, Folkeforbundet indebar for Danmark, ligesom Japans udtræden i 1933 heller ikke afgørende synes at have påvirket hans opfattelse heraf. Sovjetunionens medlemskab eller ikke-medlemskab forekommer heller ikke at have optaget ham meget. Tilbage bliver de 4 europæiske stormagter, hvis medlemskab eller ikke-medlemskab ifølge P. Munchs udsagn tillægges afgørende betydning.

Det giver en formodning om, at han har haft en forestilling om en vis rangfølge blandt stormagterne, og at denne rangfølge kan være betinget af de forskellige stormagters betydning for Danmark i andre henseender end gennem deres medlemskab eller ikke-medlemskab af Folkeforbundet.

Det er allerede af Viggo Sjøqvist blevet påpeget, hvorledes P. Munchs opfattelse af afgørende områder for den internationale politik var begrænset til Europa, »og egentlig kun den centrale og vestlige del heraf.«<sup>10</sup> Om man af denne grund, som Sjøqvist gør det, kan karakterisere P. Munchs verden som snæver, bliver et fortolkningsspørgsmål. P. Munch anskuede

9. Jvf. s. 161.

10. Sjøqvist, s. 26.

den internationale politik fra Danmark. Kritikken mod ham gik ofte ud på, at han var teoretiker og bevægede sig i Genève's tynde alpeluft i stedet for at tænke på Danmark. Set fra et dansk synspunkt forekommer det ikke berettiget at karakterisere P. Munchs tydelige Europa-centrisme som snæver – i hvert fald ikke i sammenligning med hans samtidige, hverken i Europa som helhed eller i Danmark.<sup>11</sup>

Belysende for hele P. Munchs opfattelse af ikke-europæiske områder, der i datiden hovedsagelig var underlagt direkte eller indirekte herredømme af europæiske stormagter, er hans udtalelse under behandlingen af ratifikationen af konventionen om kontrol med international handel med våben, ammunition og krigsmateriel. Victor Pürschel havde antydnet, at der skulle bestå hemmelige aftaler med hensyn til, hvilke stater, Danmark måtte udføre våben til. Dette afviste P. Munch, men oplyste, at der indtil for nylig havde bestået en enighed mellem »de i dette Lands Forhold interesserede europæiske Stater« om ikke at udføre våben til Kina. Og han fortsatte: »Mange Magter er stærkt interesserede i, at visse Omraader, der ligger udenfor de Omraader, der sædvanligvis betegnes som de egentlige Kulturomraader, ikke faar tilført Vaaben.«<sup>12</sup> Disse områder uden for de egentlige kulturområder lå efter P. Munchs opfattelse fjernt fra Danmark. Begivenheder og udviklinger i disse forekom ham ikke umiddelbart at kunne påvirke Danmarks internationale stilling.<sup>13</sup>

I det hele taget beskæftigede P. Munch sig som udenrigsminister ikke meget med forhold og tilstande i disse områder. Ikke desto mindre er det muligt at finde ytringer også om de ikke-europæiske stormagter, som kan bidrage til belysning af den opfattelse P. Munch havde af disse og deres betydning i international politik. Men inden man overvejer deres indhold og rækkevidde, må man – som ved alle udsagn, fremsat inden for det kilde-materiale, der i denne undersøgelse er gjort til genstand for særlig opmærksomhed – være opmærksom på, at P. Munch ytrede sig, når der efter hans mening var grund til det. For så vidt som stormagter, deres placering og indbyrdes eller indre forhold blev gjort til genstand for behandling inden for organer, hvor P. Munch befandt sig, var der mulighed for at ytre sig herom

11. Jvf. som eksempel herpå den anførte ordvexling i Folkeforbundsrådet i april 1935 mellem den sovjetiske, franske, italienske og britiske repræsentant om betydningen af udtrykket »Europa« i den vedtagne resolution, s. 186.
12. Ft. 1929/30, sp. 5749 f., 6.3.1930. Pürschels indlæg sst., sp. 5746 f.
13. Mere kuriøs end central er hans refererede udtalelse om Etiopien ved et informationsmøde med den udenlandske presse 16.1.1936: »Abessinien synes at være et meget ubekvent Land at føre Krig i efter moderne Metoder,« hvortil han med forsigtighed tilføjede: »uden at det derfor behøver at være udelukket, at disse maaske alligevel kan sejre.« (UM 110.D.12, anf. dato).

– men ingenlunde altid mening i at gøre det. Kvantitativt meget få udsagn om en stormagt eller spørgsmål i forbindelse med denne kan derfor ikke i sig selv tages som fuldgyldigt udtryk for, at P. Munch ikke anså denne stormagt for indflydelsesrig eller betydningsfuld i international politik. Det kan være udtryk for, at der har været meget få lejligheder, hvor det overhovedet var rimeligt at komme ind på betragtninger over denne stormagt og dens betydning. Det kan også være udtryk for det helt forståelige, at P. Munch som dansk udenrigsminister ikke anså det for formålstjenligt i alle spørgsmål og ved alle lejligheder at give sit besyv med.

### *Japan*

Dette taget i betragtning, virker det ikke overraskende, at P. Munchs udsagn om Japan og dets betydning i international politik er yderst begrænsede fra hans udenrigsministertid. Under behandlingen af den japansk-kinesiske uoverensstemmelse i Folkeforbundet under Delegeretforsamlingens ekstraordinære møde, foranlediget af den kinesiske regerings henvendelse til Forbundet, tog P. Munch, som omtalt, ordet den 5. marts 1932. »Ici, en Europe tout au moins, il sera toujours difficile de saisir le caractère des conflits asiatiques.« Derefter gik han over til at karakterisere de to stater: »L'un de ces pays est l'une des grandes Puissances dont l'influence décisive s'est exercée lorsqu'a été élaboré le Pacte de la Société. Ce pays, Membre permanent du Conseil, dispose d'une tres puissante organisation militaire.«<sup>14</sup> Over for denne stormagt, Japan, stod Kina, som ifølge P. Munchs følgende udtalelser i kraft af sin geografiske udstrækning og sit befolkningstal var én af verdens største stater, men altså alligevel ikke en stormagt.

Det var iøvrigt i denne anledning, at P. Munch i sit indlæg tilsagde sin – og dermed Danmarks – fulde støtte til den fuldstændige anvendelse af alle de midler, som Folkeforbundet ansås for at være i besiddelse til at bringe den militære konflikt til ophør.<sup>15</sup> Som allerede bemærket var denne argumentation fra P. Munchs side overraskende i 1932, da han ellers hidtil havde givet udtryk for det synspunkt, at når det drejede sig om konflikter mellem stormagter eller om konflikter, hvor en stormagt var en af parterne, kunne Folkeforbundets midler ikke formodes at blive bragt i anvendelse. Denne opfattelse gjaldt åbenbart ikke, når det drejede sig om Japan, hvilket kan udlægges som udtryk for, at Japans stormagtsstatus ikke forekom P. Munch så betydningsfuld for beslutninger inden for Folkeforbundet, idet dets reak-

14. SDN, J. O. Suppl. Spéc. No. 101, 1932, s. 51.

15. Jvf. s. 214 f.

tioner på sådanne beslutninger kun vanskeligt kunne formodes at komme til at berøre Danmark og danske interesser.

I et informationsmøde for den danske presse 1 år senere betegnede P. Munch den kinesisk-japanske konflikt som besværlig, »ogsaa for os gennem de økonomiske Interesser vi har derovre.«<sup>16</sup> Hvori disse bestod gik han på daværende tidspunkt og over for danske pressefolk, der formentlig var bekendt hermed, ikke nærmere ind på. Men 5 år senere formulerede han på et informationsmøde med den udenlandske presse, hvad det drejede sig om, idet han udtrykkelig nævnte Store Nordiske Telegrafskab og Østasiatisk Kompagni. Han tilføjede dog, at de danske besværligheder havde været begrænsede, idet det kun havde drejet sig om, at Japan forlangte koncessionsudvekslinger fra telegrafskabets virksomhed i Kina udbetalt til sig.<sup>17</sup>

Der var således tale om overskuelige danske interesser, der iøvrigt måtte anses for så vel organiserede og etablerede på stedet, at deres talsmænd som regel selv ville kunne forhandle sig til rette med japanske eller andre myndigheder.

P. Munchs opfattelse af Japan – og hermed er hele tiden tænkt på Japans betydning for Danmark – kom ind i et noget videre og også mere uoverskueligt perspektiv, da han i et informationsmøde med den danske presse i maj 1932 fremsatte nogle betragtninger over forholdet mellem Japan og Sovjetunionen. Så vidt han kunne se, frygtede man fra sovjetisk side det langsigtede mål med den japanske aktion. »Vil Japanerne ind i Sibirien, skal de dog skynde sig, hvis de vil have noget udrettet, inden Vinteren er forbi.«<sup>18</sup>

Denne chevalereske måde at omtale en eventuel væbnet konflikt mellem Japan og Sovjetunionen på – idet det dog må huskes, at ordvalget kan være præget af referenten – tyder ikke på nogen alvorlig bekymring i denne anledning. Den står i tydelig modsætning til den dysterhed, hvormed P. Munch omtalte selv ikke-voldelige konflikter mellem europæiske stater eller udsigter til sådanne. Dette er endda mindre afgørende end det, at han åbenbart så hovedinteressen i den japansk-kinesiske konflikt i de muligheder, denne indebar for at udvides til at omfatte stater, der i hvert fald geografisk stod Danmark betydeligt nærmere. Dette understreges ved hans udtalelser i marts 1933 på det allerede nævnte informationsmøde. Her gjorde han gældende, at Japan sikkert havde mere end nok at gøre med Kina, hvorfor det sikkert ikke ønskede konflikten udvidet til også at omfatte Sovjetunionen, som dog tilsyneladende stadig var bekymret.

16. UM 110.D.11. 2.3.1933.

17. UM 110.D.12. 9.2.1938.

18. UM 110.D.11. 31.5.1932.

19. Sst., 2.3.1933.

Dette var tilsyneladende for P. Munch af større vigtighed end selve forløbet af den kinesisk-japanske konflikt. Om denne ytrede han ved samme lejlighed, at der ikke i Folkeforbundet havde været nogen begejstring for at beskæftige sig med den, hvortil kom det rent formelle synspunkt, om Japan efter sin udmeldelse ville kunne møde i mandatkommissionen, som det var medlem af i kraft af sin overtagelse af tyske besiddelser i Østasien som mandatområder under Folkeforbundet.

Den forholdsvis ubekymrede indstilling over for den asiatiske konflikt, hvis ene part dog var en stormagt med fast sæde i Forbundsrådet, men hvis karakter det ifølge P. Munch var så vanskeligt at danne sig nogen mening om i Europa, er det indtryk der bliver tilbage efter en gennemgang af officielle ytringer fra P. Munchs side i hans udenrigsministertid. Det vil være overdrevet på grundlag af dem at søge at konstruere nogen fast og for hele udenrigsministertiden gældende opfattelse af, hvilken betydning Japan havde eller af P. Munch formodedes at kunne få for Danmark. Vi kan kun nå til en konstatering af, at han dels meget sjældent beskæftigede sig med Japan – hvilket kan bero på mange forhold, men vigtigst blandt disse synes at være, at der simpelthen ikke var lejlighed eller grund til at gøre det – og dels, at når han gjorde det, blev de mulige følger af handlinger og beslutninger fra japansk side ikke af P. Munch tillagt nogen stor betydning for Danmark, hverken direkte eller indirekte.

Som allerede påpeget, synes Japans udtræden af Folkeforbundet ikke at have forekommet P. Munch at være et alvorligt tilbageslag for universalitetsprincippet. Selv i sine erindringer omtaler P. Munch Japan og konflikten mellem det og Kina som et nok bidragende, men kun mindre væsentligt element i hele det sammenbrud af Folkeforbundspolitikken, som det i 1940'erne ikke var vanskeligt at konstatere.<sup>20</sup>

Det forekommer på grundlag af det ovennævnte materiale forsvarligt at formode, at i P. Munchs rangforordning af stormagterne – i henhold til deres formodede betydning for Danmark og den del af den internationale politik, som Danmark var deltager i eller kunne forventes at blive berørt af – var Japan placeret lavt.

### *Sovjetunionen*

Som omtalt, var det åbenbart muligheden for en udvidelse af den kinesisk-japanske konflikt til også at omfatte Sovjetunionen, der mest optog P. Munch i 1932. Derved ville konflikten geografisk komme Danmark meget

20. Er. 5, s. 233.



nærmere, men om Sovjetunionen som stormagt af P. Munch blev anset for at være Danmark meget mere vedkommende end Japan indeholdt hans udtalelser intet om.

Som allerede omtalt, blev Sovjetunionen optaget som permanent medlem af Rådet i efteråret 1934. Hverken i Rådet eller i Folkeforbundets øvrige organer gav dette åbenbart lejlighed til hverken åbenlyse modsætninger eller direkte samarbejde mellem repræsentanter fra denne stat og Danmark. Det nærmeste i den henseende, der kan konstateres i det for den datidige offentlighed tilgængelige materiale var Sovjetunionens stærke tilslutning til forældommelsen af Tyskland i Rådet i april 1935, der i hvert fald indirekte indeholdt en skarp kritik af det danske standpunkt.<sup>21</sup> Ligeledes var der under nedrustningsforhandlingerne en vis modsætning at spore i P. Munchs i formen beherskede, men i indholdet klare afstandtagen fra sovjetiske forslag.<sup>22</sup> Hovedindtrykket er, at P. Munch under sin deltagelse i international politik inden for Folkeforbundet i en vis udstrækning ignorerede Sovjetunionen, i hvert fald ikke gik ind på argumenter og synspunkter fremført fra dens repræsentanter og åbenbart ikke fandt anledning til at manifestere et dansk synspunkt hverken i modsætning eller tilslutning til det sovjetiske.<sup>23</sup>

Oplysende om P. Munchs officielt tilkendegivne opfattelse af Sovjetunionen er i nogen grad hans udtalelser og standpunkter i forbindelse med Sovjetunionens optagelse i Folkeforbundet. Af den af udenrigsministeriet udarbejdede beretning om Folkeforbundets 15. Forsamling i Geneve fremgår det af afsnit XVII, at Sovjetunionens indtræden i Folkeforbundet havde været genstand for en omfattende drøftelse på denne forsamling.<sup>24</sup> Det hedder i beretningen, at »Udviklingen af de politiske Forhold i Løbet af Aaret 1934 havde medført, at den franske Regerings Ønske om med Støtte af England og Italien at faa Sovjetunionen inddraget i Folkeforbundets Virkekreds nu mødte en tilsvarende Beredvillighed fra Moskwaregeringens Side.« Det anføres også, at nogle ikke nærede sympati for den franske regerings

21. Jvf. s. 184.

22. Jvf. s. 113 og s. 127 f. Under et møde med den danske presse i januar 1931, hvor det var på tale, at P. Munch skulle være præsident for den kommende nedrustningskonference, jvf. Er. 5, s. 252 f., udtalte P. Munch bl.a. om sine betænkeligheder derved og i anledning af sovjetisk aviskritik af ham, »at det iøvrigt ikke kunne være nogen Fornøjelse for Danmark i den Forbindelse at være Ruslands Kandidat.« På samme møde havde han omtalt sovjetisk bladkritik af Danmarks, d.v.s. hans holdning i Europakomiteén som »et og andet af den Slags«, som man måtte være forberedt på, når man ville »optræde paa Arenaen« i Genève. (UM 110.D.11. 28.1.1931).

23. Jvf. P. Munchs omtale af reaktionen på erklæringen af juli 1938, som *kun* Sovjetunionen havde protesteret tydeligt imod, s. 227.

24. Rd. 1934/35. Till. A, sp. 4891-99.

ønske i så henseende, mens andre var åbenlyse modstandere heraf. Længere henne i beretningen står: »De nordiske Landes Delegationer hørte til dem, der gerne saa Sovjetunionen indtræde i Folkeforbundet. Under de forudgaaende Drøftelser var der imidlertid opstaaet en af rent formelle Hensyn foranlediget Tvivl om, hvorvidt det tilkom en Delegation paa Forsamlingen at deltage i en saadan Opfordring<sup>25</sup> til at indtræde i Forbundet, eller om det ikke snarere var selve Regeringernes Sag at foretage et saadant Skridt, naar Indbydelsen ikke udgik fra Forsamlingen i Henhold til formelig Beslutning af denne.« 15. september 1934 afsendte Sveriges udenrigsminister Sandler på Danmarks, Finlands, Norges og Sveriges vegne et telegram for »ad sædvanlig diplomatisk Vej overfor Sovjetregeringen« at bekræfte, at de ville stemme for Sovjetunionens indtræden.

Det var således rent formelle synspunkter, der ifølge denne fremstilling var afgørende for de nordiske staters indstilling i dette spørgsmål. Af Sovjetunionen blev disse ikke værdsat, idet den – i hvert fald efter hvad P. Munch i sine erindringer oplyser – over for de 4 staters gesandter gav udtryk for »Mishag«.<sup>26</sup> Ifølge P. Munchs erindringer var det fra svensk side, at man rejste en formel juridisk indvending, som kom til udtryk i ovennævnte særstandpunkt fra de 4 nordiske staters side. »Jeg fandt Forskellen lidet betydende, men da Svenskerne haardnakket holdt fast ved Juraen, og Nordmændene stillede sig paa samme Standpunkt, foretrak vi alle at følge denne Vej, frem for at vor Gruppe skulde tage forskellige Standpunkter.«<sup>27</sup> Her er det afgørende ikke, om denne placering af ansvaret hos svenskerne er i overensstemmelse med, hvad man fra anden side opfattede som udslagsgivende for den tagne beslutning. Her er det afgørende, at også gennem sin stillingtagen – i hvert fald således som han skildrer den i sine erindringer – prioriterede P. Munch den enige nordiske optræden højere end det særstandpunkt over for fremgangsmåden ved Sovjetunionens optagelse i Folkeforbundet, som ikke kunne forventes at gå helt uoverset hen i Moskva. Dette antyder en i hvert fald behersket optagethed af, hvorledes man fra sovjetisk side ville og kunne reagere.<sup>28</sup>

Mere sigende til denne undersøgelses formål var de udtalelser, som P. Munch fremkom med vedrørende Sovjetunionen umiddelbart før og om-

25. Som var blevet tilsendt Sovjetunionen af delegationerne fra 30 stater i et telegram af 15. september.
26. Er. 6, s. 39.
27. Sst., s. 38.
28. At Sovjetunionens holdning før 1938 overhovedet har skullet kunne påvirke P. Munchs opfattelse af det nordiske samarbejde – selvom Finland deltog – forekommer ikke sandsynligt, jvf. Sjøqvist s. 92.

kring Sovjetunionens optagelse i Folkeforbundet. I et møde med den danske presse udtalte P. Munch således efter en nedslående skildring af de spændte forhold mellem stormagterne, der udmundede i ordene om at »Stillingen i Europa er hverken tryk eller hyggelig,« at måske kunne Sovjetunionens indtræden i Folkeforbundet medvirke til at afspænde eller opløse bestående uoverensstemmelser.<sup>29</sup> I et senere informationsmøde med den udenlandske presse udtalte han, at Sovjetunionen hidtil havde sat kløft mellem sig og andre stater, og at den muligvis kunne få større forståelse for det urimelige heri gennem sin deltagelse i Folkeforbundets arbejde.<sup>30</sup> Både i dette møde og et umiddelbart forudgående møde med den danske presse benyttede han iøvrigt lejligheden til at understrege, at der intet uvenligt lå i den danske optræden med hensyn til Sovjetunionens optagelse i Folkeforbundet, men at man af formelle grunde måtte stå uden for indbydelsen fra de 30 stater.<sup>31</sup>

Det er yderst sjældent fra denne første del af P. Munchs udenrigsminister-tid at finde offentlige udsagn om Sovjetunionen, mens han – som senere skal oplyses – af forståelige grunde senere blev langt mere udtalt. En enkelt udtalelse fra et pressemøde i 1933 kan dog anføres til uddybning af hans opfattelse. I forbindelse med omtalen af Danmarks handelspolitiske vanskeligheder udtalte P. Munch om mulighederne for vareudvexling med Sovjetunionen bl.a.: »... her er jo det ubehagelige, at Russerne vil købe mod Kredit og sælge per Kontant.« Han oplyste dog, at de hidtil havde betalt, hvad de skulle, og at de i det hele taget »indretter sig paa at skabe den størst mulige Tillid.«<sup>32</sup>

Denne venlige anerkendelse af udviste bestræbelser for at 'forbedre' sig fra sovjetisk side formindsker ikke indtrykket af ringe optagethed og lav vurdering af Sovjetunionens betydning som stormagt.

I den offentlige debat og forhandlinger i Rigsdagen var P. Munch meget lidt meddelsom om sin opfattelse af Sovjetunionen. Da kommunisten Munch-Petersen under forhandlingerne om handelsoverenskomsten mellem Danmark og Storbritannien i april 1933 erklærede, at hans parti ville stemme imod bl.a. fordi der bag den lå et forbund mellem to imperialistiske stater »overfor Arbejderstaten Sovjetunionen«,<sup>33</sup> afviste P. Munch denne påstand som »Fantasier, der kun kan forklares som en eller anden Art af Tvangs-

29. UM 110.D.11. 14.6.1934.

30. UM 110.D.12. 13.11.1934.

31. UM 110.D.11. 6.11.1934.

32. Sst., 2.3.1933.

33. Ft. 1932/33, sp. 5300, 26.4.1933.

tanker.«<sup>34</sup> I debatten om P. Munchs afstemning i Folkeforbundsrådet i april 1935, fremførte Aksel Larsen synspunkter, som lå meget nær dem, der fra sovjetisk side var blevet fremsat i Rådet.<sup>35</sup> De blev ikke kommenteret af P. Munch, og Aksel Larsen udlagde hans tavshed som en indrømmelse af, at »der er noget her, der ikke er i Orden.«<sup>36</sup>

I efteråret 1934 havde samme Aksel Larsen udtalt sig imod »en Blokpolitik, rettet imod Sovjetunionen«, som han mente tilstræbtes fra finsk side. »Skal Danmark og det øvrige Skandinavien være med i denne skandinavisk-baltisk-tyske Antisovjetblok eller ikke?«, spurgte han.<sup>37</sup> Heller ikke da fik han noget svar fra P. Munch. Denne tavshed over for Aksel Larsens og andre kommunistiske folketingsmænds omtale af Sovjetunionen er ikke i sig selv særlig udtryksfuld. Der kan have været mange forskellige årsager til, at P. Munch ikke tog ordet. Den bekræfter kun indtrykket af, at P. Munch ikke fandt det nødvendigt at beskæftige sig meget med Sovjetunionen i sine officielle udtalelser.

Den flere gange hævdede lave vurdering af Sovjetunionens betydning lader sig efterprøve på et mere righoldigt materiale fra de nordiske udenrigsministermøder. Allerede på det første møde i januar 1932 drøftedes tanker om økonomiske ikke-angrebstraktater, som var blevet fremført fra sovjetisk side. De blev henlagt. I hvert fald ønskede ingen af de tilstedeværende udenrigsministre, at deres stat skulle tage noget initiativ i den anledning. I den forbindelse påpegede P. Munch den stigende tilnærmelse mellem Frankrig og Sovjetunionen, som efter hans mening kunne få betydning for forholdet mellem stormagterne.<sup>38</sup> Ved det efterfølgende møde i Stockholm i september 1934 drøftedes de henvendelser, man fra sovjetisk side havde modtaget vedrørende indgåelsen af ikke-angrebstraktater.<sup>39</sup> De direkte anførte betænkeligheder herved var størst fra den svenske udenrigsministers side, således at de blev anført som begrundelse for at stille spørgsmålet i bero. Men

34. Sst., sp. 5301.

35. Jvf. s. 192 og Ft. 1934/35, sp. 5969, 10.5.1935.

36. Ft. 1934/35, sp. 6205 10.5.1935.

37. Sst., sp. 1238, 9.11.1934.

38. UM 73.B.36. Nordisk udenrigsministermøde København 1932. Samme betragtning blev gjort gældende fra P. Munchs side efter Rådsmødet i marts 1936, hvor han udtalte, at den fransk-sovjetiske alliance gjorde situationen lidt usikker for Frankrig. (UM 110.D.11., 27.3.1936). Den tyske repræsentant havde netop på mødet påberåbt sig den fransk-sovjetiske aftale som begrundelse for, at Tyskland havde brudt Locarno-aftalerne.

39. Jvf. P. Munchs Er. 6, s. 36 og Sjøqvist s. 90. Nu drejede det sig om almindelige og omfattende, dvs. også militære ikke-angrebstraktater til forskel fra de økonomiske, man drøftede i 1932.

allerede i 1932 havde P. Munch udtalt sig om, at »politiske« ikke-angrebs-traktater måtte anses for at være overflødige efter indgåelsen af Briand-Kellogg-pagten.<sup>40</sup> Ved samme møde i 1934 forelå iøvrigt spørgsmålet om Sovjetunionens optagelse i Folkeforbundet. I den anledning udtalte P. Munch, at han ikke mente Sovjetunionen indtrådte af interesse for Forbundet. Den ville sikkert bruge det lige som det havde anvendt afrustnings-konferencen – til at demonstrere. Dens indtræden kunne dog måske trække andre stater med sig – og alle på mødet var enige om at gå ind for Sovjetunionens optagelse.<sup>41</sup>

Også dette materiale bekræfter indtrykket af Sovjetunionen som en stormagt, hvis betydning for Danmark i hvert fald var overskuelig, hvorfor man, efter P. Munchs opfattelse, ikke behøvede tage særligt hensyn til denne stats reaktioner og holdninger. I samme kreds – omend visse personskifter havde fundet sted – udtalte P. Munch så sent som ved mødet i Helsingfors i april 1937 i et overblik over den internationale politiske situation, at interessen for de danske bæltter var meget formindsket, undtagen fra sovjetisk side.<sup>42</sup> I betragtning af den opmærksomhed P. Munch iøvrigt viste dette spørgsmål i hele sin argumentation for Danmarks ændrede strategiske situation – sammenlignet med tiden før 1. verdenskrig – tyder udtalelsen på megen ringe vægt på den sovjetiske interesse for de danske bæltter.<sup>43</sup>

Under de til tider meget skarpe debatter i Folketinget i anledning af en konservativ forespørgsel »angaaende den Virksomhed, der af den danske Afdeling af det internationale Kommunistparti udfoldes for at skaffe Rekrutter til Folkefronten i Spanien« i februar 1937,<sup>44</sup> lykkedes det endog P. Munch at besvare de til ham stillede spørgsmål uden at komme til at omtale Sovjetunionen.<sup>45</sup> Heri kan næppe lægges andet og mere end en velovervejede tilbageholdenhed og modvilje mod overhovedet at kommentere borgerkrigen i Spanien, om hvilken P. Munch i et pressemøde med udenlandske journalister i november 1936 udtalte, at den »er vi ikke meget for at beskæftige os med som Stat.«<sup>46</sup>

Først så sent som i 1938 efter hjemkomsten fra Genève, hvor P. Munch havde opholdt sig under spændingen mellem Tyskland og Tjekkoslovakiet,

40. Som note 38.

41. UM 5.F.66. Nordisk udenrigsministermøde Stockholm 1934. Referatet. Om P. Munchs opfattelse af Sovjetunionens demonstrationspolitik se s. 128.

42. UM 5.F.73. Nordisk udenrigsministermøde Helsingfors 1937. Referatet.

43. Jvf. s. 426 ff.

44. Ft. 1936/37, sp. 3281 ff.

45. Sst., sp. 3304 f. Jvf. behandlingen af forslag til lov om foranstaltninger mod deltagelse i borgerkrigen i Spanien, sst. sp. 4008 ff., 4084–95, 4168–71.

46. UM 110.D.12. 10.11.1936.

nævnte han i et pressemøde, at såfremt Sovjetunionen, England og Frankrig blev inddraget i en mulig væbnet konflikt mellem Tyskland og Tjekkosllovakiet, ville de nordiske stater være foranlediget til at udsende deres vedtagne neutralitetserklæringer.<sup>47</sup> Ved samme møde anstillede han nogle betragtninger over stormagternes indbyrdes flådestyrkeforhold med henblik på situationen i Østersøen. Han oplyste, at den tyske flåde var den sovjetiske langt overlegen, og at den britiske og franske flåde var optaget andre steder.

Det var således under indtryk af Sovjetunionens mulige engagement i konflikten mellem Tyskland og Tjekkosllovakiet, at P. Munch igen fandt anledning til at nævne Sovjetunionen. Men først fra og med den stigende spænding mellem Sovjetunionen og Finland i efteråret 1939 forekommer det, som om P. Munch mere betydningsfuldt ønskede at fremhæve Sovjetunionens tilstedeværelse og mulige betydning også for Danmark.

I et pressemøde med provinsbladenes hovedredaktører 4. november 1939 kom P. Munch også ind på forholdet mellem Finland og Sovjetunionen. Han sagde: »Det er klart, hvor vi har vor Sympati, men en stærkere Tone vil i Moskva gøre større Skade end Gavn.«<sup>48</sup> Han vendte i samme møde tilbage til spørgsmålet for at understrege, at »Vi maa ikke være blinde for, at Begivenhederne mellem Sovjetunionen og de baltiske Stater har rykket Sovjetunionen meget nærmere til Norden.« I et møde med københavnske chefredaktører 2. december s.å. omtalte P. Munch risikoen for udvidelsen af krigen mellem Finland og Sovjetunionen og henstillede i den anledning, at man skulle være forsigtige med at skabe illusioner i Finland med hensyn til omfanget af den støtte, det i givet fald kunne opnå. Han forestillede sig iøvrigt, at sådanne illusioner kunne være særligt farlige i Sverige, som han betegnede som hans for øjeblikket og i denne forbindelse største bekymring. Om Danmarks stilling i almindelighed udtalte han, at forholdet til Tyskland »direkte var mere brændende end til Sovjet« – men fremhævede atter, at Sovjetunionen var kommet Danmark nærmere.<sup>49</sup>

I et almindeligt pressemøde nogle dage senere, beskæftigede P. Munch sig hovedsagelig med Finlands klage til Folkeforbundet og henviste i den forbindelse til statsminister Staunings udtalelser i Folketinget.<sup>50</sup> Han oplyste samtidig, at han ikke selv ville repræsentere Danmark i Folkeforbundet under det forestående møde.

47. UM 110.D.11. 27.9.1938.

48. UM 110.D.15. Anf. dato.

49. Sst., anf. dato.

50. UM 110.D.11. 5.12.1939. Staunings udtalelser er anført i Ft. 1939/40, sp. 1464 f. De indeholder intet om Folkeforbundet, men understreger Danmarks neutralitet.

I ovennævnte møde af 2. december 1939 havde P. Munch anvendt udtrykket, »Man kan godt vise Finland Sympati uden at overfalde Sovjetunionen«. I et pressemøde med chefredaktørerne i februar 1940 gav P. Munch udtryk for, at Sovjetunionen måske var ved at blive for opmærksom på Danmarks stilling. Han opfordrede atter til tilbageholdenhed med hensyn til angreb på Sovjetunionen. Endelig udtalte han, at han ikke troede Tyskland ville gå imod Sovjetunionen for Finlands skyld.<sup>51</sup>

Heller ikke om disse kortfattede og spredte udtalelser fra en særpræget periode kan man sige, at de er særlig indholdsrige med henblik på at oplyse os om P. Munchs opfattelse af Sovjetunionen og dens betydning for Danmark. Så meget forekommer dog berettiget at udlede af dem, også ved at sammenholde dem med de øvrige fremsatte udtalelser, at for P. Munch var Sovjetunionen en stormagt, med hvilken Danmark ikke havde direkte og betydningsfulde kontakter, og hvis mulige indflydelse på Danmarks stilling måtte foregå indirekte gennem dens reaktioner og handlinger over for andre stater – store eller små – som stod Danmark nærmere.

Samme indtryk får man ved at gennemgå det øvrige materiale, der findes efterladt fra de nordiske udenrigsministermøder. Også for dets vedkommende gælder, at man skal helt frem til efteråret 1939 – nærmere betegnet det såkaldte »kongemøde« i Stockholm i oktober 1939 – for at finde ytringer fra P. Munchs side af mere sigende karakter. Dette møde var netop arrangeret med henblik på den spændte situation mellem Finland og Sovjetunionen. For at give mødet vægt og skabe opmærksomhed omkring det, deltog de tre nordiske konger og den finske præsident. De egentlige drøftelser førtes i et møde, hvor kun udenrigsministrene deltog. Her var P. Munch i det hele meget tilbageholdende med at ytre sig, men fremhævede, at det ville være forkert af de øvrige nordiske stater at give Finland råd, »hvis man ikke kunde sætte en Indsats bag ved.«<sup>52</sup> Under drøftelsen rejste den finske udenrigsminister Erkkø spørgsmålet om, hvorvidt man kunne formå andre stater – han nævnte specielt Italien – til at lægge pres på Sovjetunionen i den endnu ikke væbnede konflikt mellem denne og Finland. Der var enighed om, at et forsøg kunne gøres. Men under de fortsatte drøftelser, hvor man også inddrog den væbnede konflikt mellem Tyskland, Frankrig og Storbritannien, gav P. Munch udtryk for skepsis med hensyn til, om det var muligt at påvirke Italien – eventuelt USA – til at lægge pres på de krigsførende. Han mente, at Nordens mulige aktion risikerede at gå tyskernes

51. UM 110.D.15. 10.2.1940.

52. UM 5.F.86. »Kongemødet«, Stockholm oktober 1939. Referatet. På sagen ligger en række avisudklip fra ikke-nordiske aviser; disse tyder på, at den tilsigtede virkning – at vække opmærksomhed om mødet – blev opnået.

ærinde. Hans opmærksomhed forekommer langt mere rettet mod stormagternes indbyrdes og igangværende konflikt end mod konflikten mellem Finland og Sovjetunionen – og mod den forbindelse som muligvis kunne skabes mellem de to konflikter.

På et efterfølgende udenrigsministermøde i Oslo i december 1939 fortsattes behandlingen af dette spørgsmål. Mødet fandt sted efter at krigen var brudt ud mellem Finland og Sovjetunionen, og hovedpunktet på dagsordenen var Finlands henvendelse til Folkeforbundet. På dette møde oplyste Sveriges udenrigsminister Sandler, at Italien ikke havde vist nogen interesse for at foretage sig noget i den finsk-sovjetiske konflikt. Norges udenrigsminister Koht fandt, at man i Folkeforbundet kunne konstatere det sovjetiske angreb, men iøvrigt ikke foretage sig andet end at opfordre parterne til indbyrdes forhandling. Han oplyste, at man fra finsk side skulle være uvillig stemt over for et forslag fra Uruguay om at ekskludere Sovjetunionen fra Folkeforbundet. P. Munch sagde, at han helst så, at konflikten mellem Finland og Sovjetunionen slet ikke kom til behandling i Folkeforbundet. Det var ingen nytte til, kunne kun gøre skade, og han forudså almindelig forvirring under sagens behandling. Derfor spurgte han også, om Finland kunne formås til at trække sin klage tilbage, men fik ikke noget svar på dette spørgsmål.<sup>53</sup> Ved samme møde forudsagde P. Munch, at hvis krigen trak ud, ville der komme et kommunistisk styre i Tyskland.

Det ovenfor gengivne samtidige materiale, der er repræsentativt for, i hvilken udstrækning og på hvilken måde P. Munch overhovedet ytrede sig om Sovjetunionen, bekræfter den opfattelse, som også tidligere er blevet gjort gældende, at for P. Munch befandt Sovjetunionen sig ude i periferien.<sup>54</sup> Hermed menes ikke, at Sovjetunionen for P. Munch hele hans udenrigsministertid igennem og i alle spørgsmål udgjorde en ligegyldig eller betydningsløs stormagt. Både under den kinesisk-japanske konflikt og tydeligere under den finsk-sovjetiske konflikt gav P. Munch udtryk for, at Sovjetunionen i hvert fald indirekte kunne få betydning også for Danmark. Under sin deltagelse i Folkeforbundets virksomhed undgik P. Munch vel enhver åbenlys konfrontation eller ethvert samarbejde med Sovjetunionen. Men han var dog opmærksom på, at Sovjetunionens forhold til andre og i hans øjne

53. UM 5.F.87. Nordisk udenrigsministermøde Oslo dec. 1939. På Delegeretforsamlings møde 11.–14. dec. 1939 vedtoges resolutionen om, at Sovjetunionen havde stillet sig uden for Pagten. Ingen stemte imod; på Danmarks, Norges og Sveriges vegne begrundede den svenske delegerede, hvorfor de tre stater afholdt sig fra at stemme. (SDN, Actes de la vingtième session ordinaire de l'Assemblée. Genève 1940, s. 52–53).

54. Sjøqvist, s. 26.



mere betydningsfulde stormagter nok kunne få betydning for den internationale politik, også for så vidt den kunne formodes at berøre Danmark. Men nogen afgørende og betydningsfuld stormagt for Danmark var og blev Sovjetunionen ikke for P. Munch i løbet af hans udenrigsministertid.

Heller ikke i hans erindringer, som er nedfældet i løbet af årene 1940–45, får man noget klart indtryk af hans opfattelse af Sovjetunionen. P. Munch gengiver heri en samtale, han den 28. oktober 1942 skal have ført med en tysk korrespondent Ernst Lemmer. I samtalen – således som den er gengivet af P. Munch – berøres også spørgsmålet om Danmarks forhold til Sovjetunionen, idet Lemmer nævnte, at i Danmark havde der tidligere været venskabelig forbindelse med Rusland. »Jeg sagde, at det var jo Tilfældet i ældre Tid i Fyrstehusenes Tid, da der var Forbindelse mellem dem. Nu var der jo ikke noget Ønske om at se Kommunisterne i det mellemste og vestlige Europa, hvor vilde de standse?«<sup>55</sup> I sin egen gengivelse af sit udsagn i et møde i samarbejdsudvalget den 31. marts 1943 anfører P. Munch at have sagt: »Mange gik ud fra, at vi, naar Krigen sluttede, skulde være Venner med det kommunistiske Rusland, som England og U.S.A. nu kanoniserede.«<sup>56</sup> I et møde den 3. juni 1944 skal P. Munch – stadig efter eget udsagn – have ytret om udsigterne ved krigens ophør: »Det afgørende for, hvorledes vi vilde blive behandlere, vilde formodentlig være, om det blev russiske eller engelsk-amerikanske Soldater, der kom hertil.«<sup>57</sup> Under en samtale med A. M. Hansen, Dahlgaard og Jørgen Jørgensen 11. juli 1944 udtalte P. Munch frygt for en opløsningstilstand i samfundet ved krigens slutning. »Der var jo desuden megen Udsigt til Indflydelse fra Sovjet eller fra et kommunistisk Tyskland.«<sup>58</sup>

Disse udtalelser, der strengt taget ligger uden for denne undersøgelses afgrænsning, er anført til belysning af dels den stigende accept fra P. Munchs side af, at Sovjetunionen sandsynligvis efter krigen ville blive mere betydningsfuld for Danmark, end han havde anset den for at være i sin udenrigsministertid, samt af den tydeligt beklagende måde, hvorpå denne accept fremføres.<sup>59</sup>

Denne beklagende tone kunne vække mistanke om, at P. Munchs tavshed

55. Er. 7, s. 377.

56. Er. 8, s. 91.

57. Sst., s. 269.

58. Sst., s. 282, jvf. s. 27.

59. I denne henseende får den gengivne udtalelse til Lemmer kun betydning, når den læses sammen med de øvrige. Isoleret kunne den opfattes som en fhv. dansk udenrigsministers fortsatte optræden i sin tidligere rolle over for en repræsentant for den stat, som på daværende tidspunkt besad eneindflydelse over for Danmark.

og åbenbare lave vurdering af Sovjetunionen som stormagt kunne hænge sammen med en mulig uvilje mod denne stats styreform, dens politiske system eller de synspunkter, som dette system blev påstået og anset for at være udtryk for.

Hverken ytringer fra hans udenrigsministertid eller tiden forud berettiger imidlertid til en sådan formodning. Omtalt er allerede hans ord i Folkeforbundet om, at enten må man acceptere stater med forskellige politiske systemer inden for Forbundet eller også opgive at have en international organisation.<sup>60</sup> Ved et pressemøde i august 1936 udtalte P. Munch i forbindelse med en omtale af situationen i Spanien: Der er »Tilbøjelighed til ligesom at dele Europa i to Lejre efter politiske Modsætninger (Folkefront ctr. Diktaturstater). Ministeren understregede, at de indrepolitiske Modsætninger i Landene ikke dækker Modsætningen mellem Staterne.«<sup>61</sup> Nu er det endog overvejende sandsynligt, at P. Munch i begge de anførte tilfælde ikke så meget har haft Sovjetunionen som Italien og især Tyskland i tanker. Men anvendt i den konkrete situation – og i betragtning af Sovjetunionens samtidige meget kraftige understregning af, at netop her gik skillelinien mellem staterne<sup>62</sup> – forekommer det sandsynligt, at var P. Munch blevet konfronteret med problemet for så vidt angik Sovjetunionen, ville han have gjort samme betragtning gældende. Det blev han imidlertid ikke – og vi tvinges til at resignere og erkende, at vi på grundlag af, hvad han sagde, mens han var udenrigsminister, ikke kan få at vide, om han anså Sovjetunionens politiske system og dens politiske ideologi for at være i sig selv belastende for denne stormagts forhold til andre stater – herunder andre stormagter.

Heller ikke udtalelser eller ytringer fra tiden, før han blev udenrigsminister er særlig oplysende i så henseende. Mere kuriøs end central for vort formål er en artikel om »Folkets Rusland«, som P. Munch skrev i 1905.<sup>63</sup> Her tegnede han et meget lyst billede af de muligheder, som omvæltningen i 1905 indebar ikke blot for Rusland, men for hele den øvrige verden, »Fuldføres nu Ruslands Overgang til et frit Folkestyre, da skabes de bedste Betingelser for et nyt, stort stort demokratisk Fremstød.«<sup>64</sup> Det begrundede han med tilsvarende tendenser i andre stormagter, som for ham at se indebar den fordel, at »Det konservative Tyskland vilde da staa alene midt imellem

60. S. 212.

61. UM 110.D.11. 13.8.1936. Jvf. tilsvarende udsagn i Ft. 1936/37, sp. 841 f. 30.10. 1936.

62. Jvf. f.ex. s. 184.

63. *Det ny Aarhundrede*, 2. Aarg., 2. Bd., 1905, s. 586–90.

64. Sst., s. 589.

Fremskridtslandene, og det vilde ogsaa der blive svært at opretholde Hof, Junker og Soldatervældet.« Udsagnet er som sagt mere kuriøst end centralt, fordi en del forhold både i Rusland og udenfor havde ændret sig fra 1905 til P. Munch tiltrådte udenrigsministerposten. Men udsagnet indeholder trods alt den meddelelse, at en indre ændring i Rusland i forbindelse med tilsvarende tendenser i andre stater, efter P. Munchs opfattelse ville kunne få betydning.

Mere oplysende for vort formål er de bemærkninger, P. Munch selv anfører at have udtalt i anledning af forhandlingerne om handelstraktaten med Sovjetunionen i 1921–22. Under indre drøftelser i Det radikale Venstre om, hvorvidt man skulle tage spørgsmålet op, advarede P. Munch ud fra den begrundelse, »at det vilde blive lagt til Rette som en Kamp for og mod Bolsjevismen«. <sup>65</sup> Noget sådant ønskede tydeligvis hverken han eller de øvrige partimedlemmer. Argumentationen tyder på, at P. Munch i den givne situation fandt det uheldigt at sammenblande statsinteresse, partipolitisk interesse og ideologi. Spørgsmålet kan muligvis slet ikke besvares, og i betragtning af P. Munchs i forvejen konstaterede lave placering af Sovjetunionen som stormagt, er det heller næppe afgørende. En vis interesse får det dog til sammenligning med hans opfattelse af stormagter som Italien og Tyskland, hvis politiske ideologier ligeledes opfattedes eller hævdedes meget nært forbundet med og uadskillelig fra deres adfærd som stater.

Om P. Munchs opfattelse af Sovjetunionen kan på grundlag af ovenstående sammenfattende siges, at han placerede den lavt som stormagt, men fra og med 1939 i højere grad end hidtil omtalte og påpegede dens potentielle muligheder for at udøve indflydelse af betydning for Danmark. I hvilket omfang han anså Sovjetunionens politiske system og ideologi for at være betydningsfuld for denne stats udenrigspolitik, ved vi intet sikkert om.

### U.S.A.

For U.S.A.'s vedkommende gør sig lige som for Japans og Sovjetunionens vedkommende det forhold gældende, at de lejligheder, hvor P. Munch ytrede sig officielt som udenrigsminister om disse, er meget sjældne. Deraf kan, som allerede fremhævet, ikke sluttes meget. Til gengæld tyder allerede givne udsagn om U.S.A. i Folkeforbundet på, at P. Munch tillagde det væsentlig betydning at fremhæve værdien af denne stormagts forhold til og

65. Under sit indlæg i Folketinget ved behandlingen af denne traktat understregede P. Munch meget stærkt dette og fremhævede at man ikke ved at indgå en traktat med en stat overhovedet udtalte nogen dom om denne stats indre tilstande. (Ft. 1923 Overord. saml., sp. 36 ff., 7.6.1923). For de citerede se Er. 4, s. 305.

helst direkte deltagelse i forhandlinger inden for Folkeforbundet.<sup>66</sup> Ikke mindst under nedrustningsforhandlingerne havde han påpeget U.S.A.'s betydning.<sup>67</sup> I et møde med den udenlandske presse i februar 1931 – altså inden konferencens åbning det følgende år – udtalte han, at meget ville afhænge af Frankrigs, Storbritanniens og U.S.A.'s pres på konferencen.<sup>68</sup> Samme opfattelse af værdien ved at få U.S.A. med i Folkeforbundets arbejde lagde P. Munch for dagen, da han i januar 1930 ved forelæggelsen af forslag til rigsdagsbeslutning om ratifikation af bl.a. en protokol, der muliggjorde U.S.A.'s tilslutning til Den internationale Domstol i Haag udtalte, at de dermed forbundne vanskeligheder »har været fornødne for at opnaa det meget store Fremskridt og den meget betydningsfulde Bevægelse fremad i hele den internationale Politik, der ligger i De Forenede Staters Tilslutning til Domstolsorganisationen i Haag.«<sup>69</sup> Hvor megen ønsketænkning eller hvilke konkrete forhold, der lå bag P. Munchs ord ved et pressemøde i marts 1933 om, at U.S.A. havde nærmet sig Folkeforbundet<sup>70</sup> lader sig næppe afgøre. Også disse ord var udtryk for samme fremhævelse af U.S.A.'s betydning inden for Folkeforbundet.

Under forhandlingerne i Folketinget om bemyndigelsesloven i anledning af sanktionerne i den italiensk-etioopiske krise nævnte P. Munch – foruden mange andre forhold – også, at U.S.A.'s præsident havde ladet borgerne vide, »at al Handel med de krigsførende Lande udelukkende foregaar paa deres egen Risiko . . . ; desuden tilsiger man Staternes moralske Støtte til Fredens Genoprettelse.«<sup>71</sup> Også i dette tilfælde tillagde han således U.S.A.'s deltagelse betydning; hvor stor fremgik tydeligere af hans udtalelse til den danske presse på et møde i december s.å., hvor han påpegede, at spørgsmålet om, hvorvidt sanktionerne også skulle omfatte olie ville afhænge af Storbritannien og U.S.A.<sup>72</sup>

For så vidt, som det kan anses for godtgjort, at P. Munch tillagde Folkeforbundet stor betydning som et forsøg på at skabe en ramme, inden for hvilken staterne indbyrdes forhold kunne søges reguleret, er det tydeligt, at han tillagde U.S.A.'s deltagelse indenfor denne ramme og i denne for-

66. Jvf. s. 212.

67. Jvf. s. 115.

68. UM 110.D.12. 5.2.1931. Jvf. UM 110.D.11. 27.6.1932, hvor P. Munch sagde, at det mht. nedrustning kun var godt, om England, Frankrig og USA kunne tale sig til rette.

69. Ft. 1929/30, sp. 4616.

70. UM 110.D.11. 2.3.1933.

71. Ft. 1935/36, sp. 70.

72. UM 110.D.11. 3.12.1935.

bindelse meget stor betydning. Men hvor stor betydning han tillagde U.S.A. som stormagt for den del af Danmarks udenrigspolitik, der ikke tog sigte på eller blev ført gennem Folkeforbundet, forekommer mere tvivlsomt.

I et pressemøde med den udenlandske presse i februar 1936 udtalte P. Munch ret kategorisk, at forholdet til U.S.A. ikke havde nogen særlig interesse, da handelen med U.S.A. var ret ringe.<sup>73</sup> Direkte og i sig selv havde således U.S.A. ringe betydning for Danmarks handelspolitik. At U.S.A. indirekte kunne få betydning også for handelspolitikken viste sig i 1939. I januar fremsatte P. Munch i både Folketing og Landsting forslag til en rigsdagsbeslutning om samtykke til en i december 1938 undertegnet tillægsprotokol til den i 1933 afsluttede handelsoverenskomst mellem Danmark og Storbritannien.<sup>74</sup> Både i bemærkningerne til forslaget og under P. Munchs forelæggelsestaler i begge ting, blev det understreget, at begrundelsen for forslaget var, at »de Forenede Stater under Forhandlingerne om Afslutningen af en britisk-amerikansk Handelsoverenskomst havde fremsat Ønske om Adgang til en større Eksport af Skinker til Storbritannien end hidtil.«<sup>75</sup> I Landstinget formulerede P. Munch det således: »Vi for vort Vedkommende var paa det rene med, at man i England lagde saa afgørende Vægt paa denne Overenskomst med De forenede Stater, som man mente var Udgangspunktet for en betydningsfuld Forbedring af de almindelige Handelsforhold i Verden, at det var givet, at man i England ikke af Hensyn til en Bestemmelse i vor Aftale vilde opgive Overenskomsten med De forenede Stater.«<sup>76</sup> Samme synspunkt fremlagde han i Folketinget en månedstid senere, og fortsatte: »det maatte da være saaledes for vort Vedkommende, at vi samlede Bestræbelserne om at faa tilvejebragt saa megen Garanti som muligt for at mulige Forskydninger ikke skulde komme os til Skade.«<sup>77</sup> Den efterfølgende meget omfattende debat i Folketinget, der hovedsagelig drejede sig om udenrigsministerens varetægelse af danske exportinteresser til henholdsvis Tyskland og Storbritannien, skal ikke omtales i denne forbindelse. Her

73. UM 110.D.12. 11.2.1936. Jvf. sst. 12.2.1935, hvor P. Munch oplyste, at U.S.A. havde ødelagt sin samhandel med andre stater gennem sin afspærringspolitik, og sst. 3.4.1935. hvor P. Munch sammenlignede betydningen af en handelstraktat med U.S.A. og med hhv. Tyskland og Storbritannien.

74. Rd. 1938/39, Till. A, sp. 3933-40.

75. Således sst., sp. 3933.

76. Lt. 1938/39, sp 463.

77. Ft. 1938/39, sp. 4630. Det konkrete indhold i aftalen var et forsøg på at fastsætte forholdet mellem bacon- og skinkekontingenter på det britiske marked, således at Danmark kunne opretholde størstedelen af sin baconexport hertil, samtidig med at U.S.A. kunne forøge sin skinkeexport.

er det vigtigste, at det af P. Munch klart påvistes, hvorledes Storbritanniens stærke ønske til at opnå en handelsaftale med U.S.A., fik betydning for en ikke uvæsentlig side af den danske handelspolitik. P. Munch drog ved denne lejlighed ingen konklusioner med hensyn til U.S.A.'s betydning for Danmark. Det var heller ikke nødvendigt. Blot viser episoden, at også i handelspolitisk henseende kunne U.S.A. være en realitet, som Danmark måtte tage hensyn til.<sup>78</sup>

At U.S.A. også kunne udgøre et handelspolitisk potentiel med muligheder for fremstød, fremgik af P. Munchs forelæggelse af en indgået handelstraktat med Haiti i begyndelsen af 1938.<sup>79</sup> Denne aftale var ifølge P. Munchs oplysninger især kommet i stand på et ønske fra Haiti's side for at fremme dets kaffeeksport. »Paa den anden Side har vi den Interesse deri, at vi ved den paagældende Aftale kommer til at nyde Fordele af den Aftale, som be-  
staar mellem Haiti og De forenede Stater, og som giver en betydelig Toldnedsættelse for Varer, vi har Interesse i, navnlig Landbrugsvarer.«<sup>80</sup> Disse udtalelser viser, at U.S.A. som afsætningsmarked for danske varer ikke kunne være helt uden interesse – om vejen dertil så skulle gå over en handelsaftale med Haiti.<sup>81</sup>

Det billede, der på grundlag af ovenstående materiale lader sig tegne med hensyn til P. Munchs opfattelse af U.S.A. som stormagt, dets betydning for Danmark og den del af international politik, som formodedes at kunne komme til at berøre Danmark, er ikke alt for klart. Inden for Folkeforbundet og som deltager i den internationale politik inden for dette, synes der ikke at være tvivl om, at P. Munch har tillagt U.S.A. stor betydning. På den anden side synes U.S.A.'s fravær ikke afgørende at have påvirket

78. Den bemærkelsesværdige passus er P. Munchs ord om, at aftalen mellem Storbritannien og U.S.A. blev anset for udgangspunkt for en forbedring af de almindelige handelsforhold i verden, jvf. hans tidligere fremsatte opfattelse af, at det gjaldt for Danmark om at støtte Storbritanniens bestræbelser i den retning, s. 152. Om den amerikansk-britiske aftales sammenhæng med mere omfattende handelspolitiske forhold se Richard N. Kottman: *Reciprocity and the North Atlantic Triangle, 1932–1938*. New York 1968. Især s. 216 ff.

79. Rd. 1937/38, Till. A, sp. 3929–44.

80. Ft. 1937/38, sp. 3733, jvf. Lt. s.å., sp. 591. Fordelen bestod i, at Danmark i henhold til mestbegunstigelsesreglen fik samme toldtarif ved import på det amerikanske marked som Haiti, med hvem U.S.A. i 1935 havde indgået en traktat. Denne tarif var ifølge bemærkningerne væsentligt lavere end den, danske varer ellers ville have mødt.

81. Allerede i 1936 havde P. Munch udtalt glæde over forsøget på at skabe et bacconmarked i U.S.A. »Kan dette lykkes blot en kortere Tid, vil det betyde meget for at komme igennem herhjemme.« (Ft. 1936/37, sp. 247, 20.10.1936).

hans opfattelse af selve Folkeforbundet. Inden for andre områder forekommer U.S.A.'s tilstedeværelse og potentielle muligheder vel at have været genstand for P. Munchs opmærksomhed, når lejlighed dertil opstod, men noget direkte og betydningsfuldt forhold mellem Danmark og U.S.A. synes han ikke at have set. For U.S.A. gælder, som for Sovjetunionen, at det snarere er deres indirekte betydning – det vil sige deres forhold til andre og mere nærværende stormagter –, der af P. Munch fremhæves.

På det nordiske udenrigsministermøde i København i 1932 drøftedes også staternes handelspolitiske stilling, herunder hvilke andre stater, de anså sig for at være mest afhængige af. P. Munch anførte, at U.S.A. for Danmark havde mindre betydning end England og Tyskland og begrundede det med den amerikanske afspærringspolitik.<sup>82</sup> Først på mødet i Stockholm i oktober 1939 – det såkaldte »Kongemøde« – anførtes U.S.A. igen og denne gang som mulig mægler eller initiativtager til fremstød for standsningen af krigen.<sup>83</sup> Denne tanke fra P. Munchs side – der iøvrigt mere virker som en strøtanke end et forslag, som han var meget optaget af – blev ved den lejlighed ikke kommenteret af de øvrige udenrigsministre. Men på mødet i København i februar 1940 drøftedes atter muligheder for fredsinitiativer, og her kom U.S.A. atter på tale. Efter den svenske udenrigsminister Günthers opfattelse, skulle et sådant initiativ udgå fra Oslo-staterne i muligt samarbejde med Schweiz, mens hverken Italien eller U.S.A. burde inddrages. P. Munch anførte, at den amerikanske viceudenrigsminister Sumner Welles snart ville komme til Skandinavien, og at man måske skulle afvente hans ankomst, før man gik videre med spørgsmålet. Hertil svarede Günther, at han var ikke meget begejstret for amerikansk indgriben i europæiske forhold, og den norske udenrigsminister Koht tilsluttede sig med nogle ord om, at præsident Roosevelt havde exponeret sig for meget.<sup>84</sup>

Heller ikke dette materiale – der ikke var kendt for offentligheden i samtiden – giver grundlag for nogen sikker slutning om P. Munchs opfattelse af U.S.A.'s stilling som stormagt. Bemærkningerne fra 1932 svarer til, hvad han også officielt gav udtryk for. Hvor megen vægt han i 1939–40 lagde på en eventuel fællesopræden med U.S.A. lader sig vanskeligt afgøre. Lige så betydningsfuld til vort formål er i så henseende den svenske og norske udenrigsministers udtalelser, idet de viser, hvilken modstand – eventuelt i form af betænkeligheder – som P. Munch i givet fald skulle have overvundet,

82. UM 73.B.36. Møde mellem skandinaviske udenrigsministre København 1932. Referatet.

83. UM 5.F.86. »Kongemødet« Stockholm 1939. Referatet.

84. UM 5.F.89. Nordisk udenrigsministermøde i København 1940. Referatet.

om han i højere grad ville have lagt vægt på at få tilslutning til sine spagfærdigt formulerede forslag om at optage drøftelser med U.S.A.<sup>85</sup>

Sammenfattende kan konstateres, at P. Munch heller ikke for U.S.A.'s vedkommende åbenlyst tillagde det nogen stor betydning som en for Danmark nærværende og vigtig stormagt.

### Italien

Den 18. maj 1936 skal den italienske regeringschef Mussolini i en samtale med den schweiziske gesandt have udtalt, at Schweiz' moralske anseelse var stor, og dets ord havde vægt. »Sie halte sich nicht, wie Schweden und Dänemark, ausserhalb der Kraftlinien europäischer Politik.«<sup>86</sup> Hvis der i denne udtalelse – foruden at understrege den værdi, man fra Italiens side tillagde Schweiz og dets stillingtagen under de givne omstændigheder – også lå en mere almindelig italiensk indstilling over for Sverige og Danmark, kan man hævde, at vurderingen – om man vil, nedvurderingen – var gensidig. I samme måned havde P. Munch ved et møde med den danske presse udtalt, at »ingen kan vide, hvad det betyder, at Italien nu i hvert Fald synes at være i Stand til at optræde som Stormagt i Europa.«<sup>87</sup>

Begge udtalelser blev fremsat under indtryk af sanktionerne i den italiensk-etiopiske konflikt, hvortil P. Munchs stillingtagen allerede tidligere er blevet gengivet.<sup>88</sup> I denne situation og med det formål, som allerede tidligere er blevet påpeget, var det ellers P. Munch meget magtpåliggende at understrege, at det drejede sig om sanktioner iværksat over for en konflikt, hvor en stormagt var den ene part. Heri lå – for det konkrete tilfælde og inden for den behandlede ramme – en fremhævelse af Italiens status som stormagt.

Bortset fra denne episode omtalte P. Munch meget sjældent Italien.

I en udtalelse til den udenlandske presse i december 1933 omtalte P. Munch de reformforslag vedrørende Folkeforbundet, som var fremsat fra italiensk side, og som bl.a. gik ud på at koncentrere beslutninger inden for Forbundet i et organ, der kun omfattede stormagter. P. Munch oplyste, at

85. Det besluttedes dog at afvente Sumner Welles muligt besøg, men spørgsmålet blev ikke genoptaget (UM 11. B. 63. 1940). Et udateret, håndskrevet udkast til en henvendelse til de krigsførende – sandsynligvis skrevet før mødet i februar – er udarbejdet som en henvendelse fra Oslo-staternes statsoverhoveder eller regeringer. (UM 99. F. 3/19.).

86. Således gengivet hos Edgar Bonjour: *Geschichte der schweizerischen Neutralität 1930–1939*, s. 184.

87. UM 110.D.11., 5.4.1936.

88. Jvf. s. 195 ff.



regeringen og han ikke var begejstrede for disse forslag, der kunne medføre en indskrænkning i de mindre staters selvstændighed.<sup>89</sup>

Forslaget kom aldrig ud over erklæringsfasen, men P. Munchs bemærkning afslører en vis modsætning til Italien i opfattelsen af Folkeforbundet, inden for hvis rammer det – bortset fra den italiensk-etioptiske konflikt – iøvrigt ikke ses, at der er sket nogen direkte konfrontation mellem italienske og danske synspunkter.

På denne baggrund og i betragtning af den ellers manglende omtale af Italien til andre tider og i andre forbindelser, virker det meget koncentreret og situationsbestemt, når P. Munch før, under og efter den italiensk-etioptiske konflikt omtalte Italien så meget. Af disse udtalelser fremstår et andet indtryk af, hvilken betydning Italien havde som stormagt.

I en udtalelse til pressemøde i december 1935 sagde P. Munch – i forbindelse med sin forbløffelse over, at sanktionerne havde kunnet iværksættes – at det drejede sig om en stormagt, »som ansaas for at være en Medgarant imod den tyske Oprustning.«<sup>90</sup> I denne henseende – og P. Munch tænkte formentlig på Italiens deltagelse bl.a. i Locarno-aftalerne – fik Italien tillagt en omend ikke nærmere defineret så dog ikke uvæsentlig betydning. Men denne betydning forekommer at være mindre, når der er tale om direkte forbindelser mellem Danmark og Italien. Således kunne P. Munch på et tilsvarende møde i august 1935 affærdige italienske presseudfald mod Danmark og dets repræsentant i Rådet med en bemærkning om, at italienerne jo var ømfindtlige.<sup>91</sup> I februar 1938 udtalte P. Munch om repræsentations- og anerkendelsesspørgsmålet over for henholdsvis Etiopien og Italien, at det ikke var noget stort spørgsmål.<sup>92</sup> I betragtning af Danmarks nægtelse af at anerkende »erobringens ret«, således som P. Munch tydeligt havde fremhævet i Folkeforbundet i juli 1936,<sup>93</sup> var dette en negligering af det italienske synspunkt, nemlig at Etiopien var ophørt med at eksistere som stat.<sup>94</sup>

Som allerede tidligere omtalt, kom man under behandlingen af den bemyndigelse, som regeringen søgte i efteråret 1935, også ind på spørgsmålet om de danske erhvervsinteresser i Italien.<sup>95</sup> Disse forekom dog åbenbart ikke P. Munch at være af så stor betydning, at han ofrede dem megen omtale. »Disse økonomiske Interesser kan ikke undgaa under den ene eller

89. UM 110.D.12., 20.12.1933. Jvf. Er. 6, s. 21.

90. UM 110.D.11., 3.12.1935.

91. UM 110.D.11., 31.8.1935.

92. Sst., 1.2.1938.

93. Jvf. s. 210 f.

94. Jvf. s. 196 og P. Munch på pressemøde 19.5.1936, UM 110.D.11.

95. Jvf. s. 205.

den anden Form at blive berørt af Begivenhederne, men det er en Selvfølge, at Regeringen vil bestræbe sig for at begrænse de Tab, der kan fremkomme, paa den bedst mulige Maade og tage de Ønsker, der maatte komme til at foreligge for os, under Overvejelse.«<sup>96</sup> Også i et pressemøde 3. december 1935 berørte P. Munch spørgsmålet om sanktionernes indvirkning på den dansk-italienske samhandel, men ofrede den ikke stor opmærksomhed.<sup>97</sup>

Men hensyn til P. Munchs opfattelse af Italiens betydning for Danmark giver ovenstående materiale grundlag for den slutning, at P. Munch, som allerede tidligere fremhævet, tillagde det betydning, at Italien var en stormagt, da sanktionerne i den etiopisk-italienske konflikt blev iværksat, lige som han forud for deres iværksættelse anså dem for usandsynlige på grund af Italiens stormagtsstatus. Men iøvrigt forekommer det forsvarligt at karakterisere P. Munchs opfattelse af Italiens betydning for Danmark som begrænset og i hvert fald ikke – efter hans officielle udtalelser at dømme – at være betinget af nogle omfattende forbindelser af hensyn til hvilke, Danmark – således som Schweiz – måtte tage sin tilslutning til sanktionerne under særlig overvejelse.

Heller ikke de udtalelser, P. Munch fremsatte under de nordiske udenrigsministermøder giver anledning til nogen ændret konklusion med hensyn til hans opfattelse af Italiens betydning. Også disse er stærkt præget af at være fremsat i forbindelse med overvejelser af sanktionerne gennem Folkeforbundet, og den eventuelle indvirkning på forholdet mellem stormagterne som følge heraf. I så henseende er hans ytringer på mødet i Oslo i august 1935 bemærkelsesværdige, fordi han her pegede på den mulighed, at Italien og Tyskland kunne finde hinanden, når Italien blev udsat for pres fra Frankrig og Storbritannien.<sup>98</sup> Under den almindelige politiske orientering, som udenrigsministrene udvekslede ved disse møder, udtalte P. Munch i februar 1939, at det var hans indtryk, at Italien og Tyskland var meget optimistiske, idet de regnede med, at de andre stormagter ville bøje sig for deres ønsker. I fortsættelse heraf sagde P. Munch, at Tyskland og Italien i hvert fald var stærkere nu end i september 1938.<sup>99</sup> Omtalt er allerede under gennemgangen af Sovjetunionen, hvilke tanker, der fra P. Munchs og andres side blev gjort gældende med hensyn til at anvende Italien i et pressionsforsøg over for Sovjetunionen i dennes konflikt med Finland.<sup>100</sup> Det var fortsat ikke Italiens direkte og nærværende betydning for Danmark, der

96. Ft. 1935/36, sp. 182, 15.11.1935. Jvf. Lt. s.å. sp. 29, 16.11. s.å.

97. UM 110.D.11., Anf. dato.

98. UM 5.F.68. Nordisk udenrigsministermøde Oslo aug. 1935. Referatet.

99. UM 5.F.82. Nordisk udenrigsministermøde Helsingfors feb. 1939. Referatet.

100. Jvf. s. 251.

fremførtes fra P. Munchs side. Det var dets mulige – og senere klart tilkendegivne – tilslutning til og samarbejde med – eventuelt modsætninger til – andre stormagter, der også her placerede Italien i forhold til Danmark.

Sammenfattende kan siges, som om de foregående 3 stormagter, at Italiens stormagtsstatus ikke på noget tidspunkt anfægtedes fra P. Munchs side, men at følgerne heraf i alle konstaterbare forbindelser ikke blev anset for vidtrækkende for Danmarks stilling i international politik.

### Frankrig

Frankrigs betydning som stormagt inden for Folkeforbundet blev gentagne gange både fremhævet og konstateret af P. Munch. Det var en stormagt, hvis synspunkter og interesser, han ikke blot erfarede, at der måtte tages hensyn til, men også i kraft af dets stilling som sejrherre – sammen med Storbritannien, U.S.A. og Italien – i 1. verdenskrig på forhånd synes at have anset for helt uomgængelig i enhver beslutning og aftale om den europæiske internationale politik, som Danmarks udenrigspolitik udgjorde en del af.<sup>101</sup>

Dette medførte ikke, at P. Munch i alle henseender og situationer hverken fulgte eller anstrengte sig for ikke at komme i modsætning til franske synspunkter inden for Folkeforbundet. Men også i de tilfælde, hvor P. Munch imødegik franske standpunkter var selve hans modargumentation præget af den betydning, han tillagde Frankrig som indflydelsesrig stormagt inden for Folkeforbundet.

Denne høje placering af Frankrig som stormagt i den internationale politik var imidlertid meget snævert forbundet med Frankrigs førende stilling inden for det Forbund, som P. Munch iøvrigt tillagde betydning i sig selv. Den synes i ringe grad at være baseret på andre og mere direkte forbindelser mellem Danmark og Frankrig.

Det kvantitativt meget sparsomme materiale af officielle udtalelser af P. Munch fra hans udenrigsministertid om Frankrig præges gennemgående heraf. Således anførte han ofte som begrundelse for dansk tiltræden af en konvention eller aftale indgået inden for Folkeforbundet, at den også var tiltrådt af Frankrig, ligesom han som regel anførte, hvilken stilling Frankrig havde indtaget til standpunkter, fremført fra dansk side.<sup>102</sup> Men det var til stadighed Frankrig placeret inden for Folkeforbundet som en indflydelsesrig stormagt, der henvistes til.

101. Jvf. f.ex. P. Munchs beretning til Folketinget april 1919, s. 88.

102. Således konventionen om våbenhandel, Ft. 1929/30, sp. 3242, generalakten af 1928, sst., sp. 3290, jvf. redegørelse for juli 1938-erklæringen, s. 227 f.

Det var med stort forbehold, Danmark tilsluttede sig de franske forslag om en særskilt europæisk samarbejdsorganisation.<sup>103</sup> Den på dette grundlag etablerede europæiske kommission og de franske forslag i den forbindelse, omtaltes så godt som aldrig af P. Munch. Når det skete, var det gerne på en måde, som giver indtryk af, at formålet hermed ikke forekom helt overensstemmende med P. Munchs opfattelse af vilkårene for og sigtet med et internationalt samarbejde. Således omtaltes Briand's forslag kun ganske kort i 2 møder med den udenlandske presse i 1930,<sup>104</sup> mens P. Munch over for den danske presse i april 1931 ved omtalen af Europakomiteén udtrykkeligt nævnte, at Storbritannien ikke deltog.<sup>105</sup>

Dette franske initiativ synes således ikke at have mødt megen velvilje fra P. Munchs side.

Men at P. Munch tillagde det betydning, at Danmark ikke afgørende og unødigt kom i modsætning til Frankrig inden for Folkeforbundet fremgår af en udtalelse på et dansk pressemøde i januar 1931. Her omtalte P. Munch de rygter, der var fremme om hans kandidatur til præsidentposten for nedrustningskonferencen. »Det maa man fra Danmarks Side være betænkelig ved. Stillingen vil give mange Stød og paa Forhaand let bringe os i Modsætningsforhold til Benes og Frankrig.«<sup>106</sup>

En ting er imidlertid, at man i de anførte og flere tilfælde kan konstatere den betydning, P. Munch tillagde Frankrig som europæisk stormagt. Noget andet er, om denne indflydelse set med P. Munchs øjne var positiv eller negativ. Af allerede omtalte årsager er det forståeligt, at P. Munch ikke alt for ofte i sine officielle udtalelser kom ind på dette spørgsmål. Mere sigende er hans stillingtagen i bestemte situationer som f.ex. i Rådet i april 1935. Men der findes dog spredte udtalelser, hvoraf det fremgår, at P. Munch ikke var i stor overensstemmelse med franske synspunkter. Således nævnte han i et møde med chefredaktørerne i juni 1932, at man i Frankrig var irriteret over, at den danske presse ofte hævdede, at Frankrig stod som en hindring for, at man kunne enes i Europa. Han fortsatte: »Der er vel<sup>107</sup> en vis Sandhed heri, men lad os være saa beherskede og rolige som mulig i vor Bedømmelse af franske Forhold.«<sup>108</sup> I samme møde henstillede både Stau- ning og P. Munch til redaktørerne om ikke at udtale sig med så stor sikker-

103. Jvf. Rd. 1930/31, Till. A, sp. 6147–54 og P. Munch: La Politique du Danemark dans la Société des Nations, s. 41 f.

104. UM 110.D.12., 19.5. og 7.10.1930.

105. UM 110.D.11., 14.4.1931.

106. UM 110.D.11., 28.1.1931.

107. Dette »vel« er senere med P. Munchs håndskrift ændret til »maaske«.

108. UM 110.D.15., 8.6.1932.

hed om det grønlandske spørgsmål, idet der var kommet henvendelse fra Frankrig med mishagsytringer herover. Kan den citerede udtalelse anses for andet og mere end en fortalelse eller imødekommenhed over for redaktørerne, ligger der heri en vurdering af Frankrig, som mindre tydeligt men dog konstaterbart slår igennem i andre forbindelser.

Således var P. Munch under nedrustningsforhandlingerne en tydelig, omend ikke skarpt formuleret modstander af Frankrigs sikkerhedskrav, som forekom ham at være en hindring for opnåelsen af en omfattende nedrustningsaftale.<sup>109</sup> Hele hans stillingtagen til »ligestillingsspørgsmålet«, der var et afgørende modsætningspunkt mellem Frankrig og Tyskland, afspejlede også denne kritik af franske standpunkter.<sup>110</sup>

På et enkelt punkt giver P. Munchs udtalelser mulighed for nærmere at overveje rækkevidden af hans opfattelse af modsætningen til Frankrig. Som omtalt gik han i sin tale i Genève i 1932 ind for Frankrigs synspunkt med hensyn til ønskeligheden af en international styrke til styrkelse af Folkeforbundets sanktionsmidler.<sup>111</sup> Han karakteriserede tanken som »logisk«, men fandt den praktisk uigennemførlig, så længe staterne – og især stormagterne – opretholdt et forholdsvis stort rustningsniveau.<sup>112</sup> Uigennemførligheden af denne i sig selv logiske tanke, begrundede P. Munch forskelligt ved forskellige lejligheder. Ved et pressemøde i april 1935, hvor han fremstillede sin opfattelse af de forskellige muligheder ved det forestående Rådsmøde i anledning af den tyske remilitarisering, nævnte han bl.a., at »England og Amerika sagde i sin Tid blankt nej til Frankrigs Ønske om en Folkeforbundsstyrke, bl.a. under Henviisning til, at Styrkens Sammensætning gav Muligheder for, at de paagældende vilde komme op og slaas med hinanden indbyrdes.«<sup>113</sup> Her var det Storbritanniens og U.S.A.'s afvisning af tanken om at skulle medvirke til en sådan styrke, der fremhævedes som det afgørende. Deres begrundelse herfor kunne næppe af P. Munch anses for mere »logisk« eller berettiget end Frankrigs. Men selve det, at de ikke ville være med, gjorde formentlig udslaget for P. Munchs vedkommende. Heri lå, så vidt man kan se, noget afgørende for P. Munchs opfattelse af Frankrigs betydning som stormagt, idet dets manglende held eller dygtighed til at få i hvert fald de to nævnte stormagters tilslutning til sine forslag og tanker for ham var medvirkende til at tage afstand fra disse.

Dertil kom, at hvad der fra et fransk synspunkt forekom logisk og rigtigt

109. Jvf. s. 120 f.

110.. Jvf. s. 123 ff.

111. Jvf. s. 121.

112. Jvf. Ft. 1929/30, sp. 3308 f.

113. UM 110.D.11., 3.4.1935.

ikke under alle omstændigheder forekom P. Munch at være i overensstemmelse med, hvad han anså for at være i Danmarks interesse. Dette formulerede han tydeligst under drøftelsen af forhandlingerne i Paris i 1919 i Folketinget,<sup>114</sup> hvor han som modsætning fremhæver betydningen af »den angelsaksiske Tilbøjelighed til at indrette sig efter de givne Forhold«, hvilket på daværende tidspunkt og til fremme af det synspunkt, som han forfægtede, forekom ham en mere tiltalende og anvendelig indstilling.

Endelig kom dertil – og måske afgørende i mange konkrete spørgsmål – Frankrigs tydelige modsætningsforhold til Tyskland, som for P. Munch som Danmarks udenrigsminister indebar en af de største risici, dersom det udviklede sig til en væbnet konflikt mellem de to stormagter.<sup>115</sup>

Til disse modsætningsforhold mellem danske og franske synspunkter og interesser i den internationale politik, som den foregik inden for Folkeforbundet, kom, at Frankrig også i andre forbindelser og på andre måder forekom P. Munch at foreslå og handle imod, hvad han anså for at være Danmarks interesser.

Under finanslovsdebatten i 1931 redegjorde P. Munch for de forværringer i den internationale handelspolitiske situation, der var indtruffet i løbet af det sidste årstid. Herunder nævnte han også, at »i den allersidste Tid er der sket et Skridt fra Frankrigs Side, som vil have de uheldigste Virkninger for os, og som vi har den stærkeste Grund til at vende os imod med alle Arter af Beklagelser.«<sup>116</sup> Der var sket det, at Frankrig for en lang række landbrugsvarer havde fastsat meget få indførselskontingenter, som ville skabe vanskeligheder også for danske landbrugsvarer, selvom man fra fransk side havde givet løfte om, at ordningen var midlertidig. P. Munchs opfattelse af afspærrings- og kontingeringspolitik som noget ikke alene for Danmark uheldigt, men for hele den internationale handel ødelæggende er tidligere blevet påpeget. At Frankrig indførte foranstaltninger i den retning – og netop på et tidspunkt, hvor P. Munch og andre satte deres håb til at holde Storbritannien væk fra denne politik – skulle ikke medvirke til at forøge P. Munchs positive vurdering af Frankrigs udenrigspolitik. Under et pressemøde med udenlandske journalister i juni 1932 fremsatte P. Munch en

114. Jvf. s. 88.

115. Det ligger uden for denne undersøgelses rammer, men udgør dog et bidrag til belysning af forholdet mellem personlige præferencer og rolle-påvirkning, at gøre opmærksom på P. Munchs tidligere meget stærke fremhævelse af Frankrig som den stormagt, der efter hans daværende opfattelse, udgjorde et positivt og for Danmark efterlignelsesværdigt element i den internationale politik. Det ny Aarhundrede. 4. Aarg., 2. Bd., s. 404. Jvf. Er. 1, s. 126 og brev af 16.3.1901 til I. P. Jacobsen, Ungdomsbrevveksling II, s. 127.

116. Ft. 1931/32, sp. 929.

udtalelse om, at når alle lande beskyttede sig mod alle, måtte det gå galt. Dertil føjede han en bemærkning om, at Frankrig vel nok til en vis grad ville kunne klare sig selv, men England ikke.<sup>117</sup> Bemærkningen tyder på en vis forståelse for, hvad der havde kunnet føre Frankrig ind på afspærringspolitikken, uden at denne iøvrigt blev anset for acceptabel.

Om Frankrigs betydning som afsætningsmarked for danske produkter udtalte P. Munch sig i Folketinget i oktober 1932. Også her behandlede han – under forhandlingerne om »Foranstaltninger til Værn for den danske Valuta« – den unormale og ubehagelige situation, Danmark befandt sig i. Han anførte, at dette måtte man gøre sig klart under de stadig forhandlinger, der førtes med »de Fastlandsmagter, hvor vi har større eller mindre, gamle og mere eller mindre nye Markeder; jeg tænker paa Lande som Tyskland, Frankrig, Holland, Belgien, Svejts og adskillige andre Lande.« Det var nødvendigt – gennem den foreslåede lov – at have et instrument til at sætte import fra disse stater i et rimeligt forhold til exporten til dem. »Og enhver ved, hvad det betyder til Aflastning af vort Salg i England og derved til Muliggørelse af bedre Priser, at vi opretholder vort Salg ogsaa i de Lande, jeg har nævnt her.«<sup>118</sup> Her var det Frankrigs – sammen med andre stater – betydning som »aflastningsmarked« eller supplerende afsætningsområde i forhold til Storbritannien, der blev lagt vægt på at fremhæve.

For Danmarks handelspolitiske stilling kunne forholdet til Frankrig og franske foranstaltninger vel ikke i sig selv betegnes som afgørende. Men set i en større handelspolitisk sammenhæng – og især i forbindelse med spørgsmålet om, hvilke principper der skulle handles efter – var også Frankrigs udenrigspolitiske adfærd betydningsfuld, for så vidt som den kunne formodes at have indvirkning på andre og for Danmark vigtigere staters politik.

Denne dobbelthed i P. Munchs opfattelse af Frankrig som på én gang en betydningsfuld og uomgængelig stormagt i europæisk international politik og samtidig en stormagt, hvis udenrigspolitik i flere henseender forekom ham stridende imod, hvad han anså for både Danmarks og hele Europas interesse, fremtræder også i de udtalelser, han fremkom med under de nordiske udenrigsministermøder.

Under mødet i Oslo i august 1935, hvor man drøftede den holdning, man skulle indtage til den italiensk-etiopiske konflikts behandling i Folkeforbundet, skal P. Munch ifølge det norske referat have udtalt, at ved uenighed mellem Frankrig og England om sanktionerne, måtte Danmark følge England.<sup>119</sup> Det var på samme møde han – ifølge det danske referat – mente,

117. 110.D.12., 28.6.1932.

118. Ft. 1932/33, sp. 383.

119. UM 5.F.68. Nordisk udenrigsministermøde i Oslo aug. 1935. Norsk referat.

at man ikke kunne udelukke muligheden af en forståelse mellem England, Italien og Frankrig.<sup>120</sup> Det var på et tilsvarende møde i 1932, at han fremsatte den tidligere anførte bemærkning om tilnærmelsen mellem Frankrig og Sovjetunionen, hvilkén tilnærmelse eller alliance han senere i anden forbindelse betegnede som en belastning for Frankrig.<sup>121</sup>

Under drøftelserne af det tyske forslag om ikke-angrebspagter på mødet i Stockholm i maj 1939 oplyste P. Munch, at den franske gesandt til ham havde udtalt, »at det vilde være heldigt for Danmark om det kunde faa en Ikke-Angrebsaftale med Tyskland, selv om en saadan næppe vilde være til at stole paa.« Den svenske udenrigsminister Sandler konkluderede og bekræftede P. Munchs udsagn med en bemærkning om, at det også var hans indtryk, »at der i disse Kredse ikke var stor Interesse for Spørgsmaalet.<sup>122</sup> Sandler's ord understregede formentlig det væsentlige, nemlig at Frankrig ikke kunne formodes at have noget positivt at indvende imod indgåelsen af en sådan aftale.

Konklusionen på ovenstående gennemgang af materiale med udsagn af P. Munch om Frankrigs betydning som stormagt bliver, at for P. Munch var Frankrig en stormagt med en væsentlig, omend ikke altid lige heldig indflydelse på den internationale politik, som direkte vedgik Danmark. Det var en stormagt, hvis opfattelse, handlinger og reaktioner, man fra dansk side ikke kunne undervurdere rækkevidden af, men samtidig en stormagt med hvem Danmark ikke stod i meget omfattende og direkte forbindelse. Dets betydning var betinget af den stormagtsstatus, som det indtog i og uden for Folkeforbundet, med deraf følgende muligheder for at påvirke – eventuelt i en for Danmark farlig og uønsket retning – andre og Danmark mere direkte vedgående stormagter.

### *Tyskland*

En redegørelse for P. Munchs opfattelse af Tysklands stilling som stormagt og dens betydning for Danmark skulle af flere grunde anses for overflødig. For det første er Viggo Sjøqvists nævnte fremstilling af Danmarks Udenrigspolitik 1933–40 i væsentlig grad en gennemført dokumentation af den betydning, som Tyskland blev anset for at have og også havde for Danmarks udenrigspolitik, herunder P. Munchs opfattelse heraf. For det andet har der adskillige gange i det foregående afsnit om Folkeforbundet været rig

120. Ifølge det norske referat skulle han have tilføjet, at hvis denne forståelse medførte Etiopiens udelukkelse fra forhandlinger om dets egne forhold, ville det føre til sprængning af Folkeforbundet.

121. Jvf. s. 248, note 38.

122. UM 5.F.83. Nordisk udenrigsministermøde i Stockholm maj 1939. Referatet.



anledning til at konstatere, at P. Munch tillagde Tyskland afgørende og meget nærværende betydning for Danmarks stilling i international politik.

Når en redegørelse på dette sted i undersøgelsen alligevel må anses for nødvendig er det ikke udelukkende af hensyn til overholdelsen af en i forvejen opstillet systematik, omend den i sig selv nødvendiggør en stillingtagen til spørgsmålet, men i lige så høj grad af hensyn til en fastholden ved undersøgelsens hovedformål: at vurdere indholdet af de af P. Munch som udenrigsminister officielt fremsatte udtalelser.

Hele gennemgangen af P. Munchs stillingtagen og argumentation under behandlingen af mestbegunstigelsesspørgsmålet, både i Folkeforbundet og i den danske Rigsdag viste, hvorledes Tysklands medlemskab af Forbundet forekom P. Munch at give Danmark nye og mere fordelagtige fremgangsmåder i en interessenmodsatning end en tosidig forhandling eller voldgifts-sag.<sup>123</sup> Også i nedrustningsforhandlingerne og de herunder fremsatte udtalelser fremhævede P. Munch betydningen af Tysklands deltagelse og viste imødekommenhed over for de tyske synspunkter.<sup>124</sup> Hans indlæg i Folkeforbundet både i 1936 og i 1938 var ligeledes præget af bekymring over, at blandt andre Tyskland stod uden for Forbundet. Man kan endog hævde, at den tydeligt tilkendegivne distancering fra Folkeforbundets sanktions-system var betinget væsentligt af en opgivelse af de sidste forhåbninger om at se Tyskland som medlem af Forbundet igen.<sup>125</sup> Også hans standpunkt og argumentation under Rådsmøderne både i april 1935 og marts 1936 bar præg af den betydning, han tillagde Tyskland som stormagt.<sup>126</sup>

Tysklands betydning for Danmarks placering i international politik er iøvrigt i andre sammenhænge og for andre perioder så ofte og så omhyggeligt blevet påpeget, at en mere udførlig overvejelse af den kendsgerning, at Danmark er landfast med det europæiske kontinent på det sted, hvor staten Danmark og den tyske stat – til tider en række tyske stater – har haft forskellige og modstridende opfattelser af, hvor grænsen mellem de to stater kunne og burde drages, ikke skulle være nødvendig på dette sted.<sup>127</sup> At også P. Munch indså denne kendsgerning og tillagde den betydning, vil der i det følgende blive rig lejlighed til at konstatere.

123. Jvf. s. 136 ff.

124. Jvf. s. 117 ff.

125. Jvf. s. 306.

126. Jvf. s. 184 ff. Det her plæderede »positive indhold« i P. Munchs argumentation indebærer også, at det var af betydning at få Tyskland ind i Forbundet igen.

127. F.ex. Troels Fink: Fem foredrag om Dansk udenrigspolitik efter 1864. Århus 1958 og Sven Henningsen: The Foreign Policy of Denmark Black & Thompson (eds.): Foreign Policies in a World of Change. New York 1963, s. 89–112.

Men hvilken betydning, man skulle tillægge denne kendsgerning, og hvilke konsekvenser, man af den skulle drage med hensyn til Danmarks udenrigspolitik, har der ofte været stor uenighed om. Det er derfor ikke tilfredsstillende blot at konstatere erkendelsen af denne kendsgerning. Mere afgørende end den var og er den opfattelse af denne kendsgernings betydning, som skiftende danske deltagere i den internationale politik har haft. Og for denne undersøgelses vedkommende først og fremmest P. Munch.

Hvori bestod ifølge P. Munch betydningen af den fælles grænse mellem stormagten Tyskland og staten Danmark? Inden for hvilke områder, havde denne fælles grænse betydning, og hvilke konkrete danske interesser var efter hans opfattelse forbundet med og betinget af dette nære naboskab?

Selve grænsens beliggenhed var for P. Munch – da han tiltrådte udenrigsministerposten – ikke noget problem. Ikke mindst på grund af den klogskab, hvormed den daværende regering, som han selv var medlem af, havde behandlet hele spørgsmålet om grænsedragningen i overensstemmelse med nationalitetsprincippet, var der for ham ingen tvivl om, at »Sjældent vil man andetsteds i Verden træffe en renere og mere naturlig Grænse, hvor ikke netop Bjerge eller Vande skiller.«<sup>128</sup> Der bestod imidlertid den vanskelighed, at hvad der for P. Munch var så ren og naturlig en grænse, ikke af alle tyske grupper, og heller ikke utvetydigt af den tyske mindretalsgruppe i Danmark, blev anset for lige så ren og naturlig. Mest betydningsfuldt for P. Munch som udenrigsminister var det forhold, »at man ikke fra tysk Side nogensinde har afgivet en virkelig bindende Erklæring om, at man anerkender Grænsen.«<sup>129</sup> Dette betød, at konflikten vedrørende grænsedragningen ikke kunne anses for definitivt afsluttet eller løst. Der bestod til stadighed den mulighed, at man fra tysk side anfægtede grænsedragningen fra 1920. Netop den kraftige understregning af, hvor naturlig grænsen var, var i sig selv vidnesbyrd om, at P. Munch tillagde det betydning, at denne opfattelse blev udbredt, fordi den anden part i grænsespørgsmålet kunne have en modsat opfattelse. Det er allerede af Viggo Sjøqvist blevet omhyggeligt påvist, hvorledes man fra dansk side på forskellige måder søgte at skaffe sig klarhed over, hvorledes man fra den tyske regerings side stillede sig til

128. UM 110.D.12, 29.4.1933. Om hans synspunkter på og deltagelse i de beslutninger, der gik forud for grænsedragningen i 1920 henvises på dette sted til Er. 4, passim. Jvf. også hans udtalelse i Folketinget 21.5.1920. (Ft. 1919/20, sp. 5410).
129. UM 110.D.11., 8.4.1937. »Fra tysk side« mentes den tyske regering. Tilfældet forekommer at være et oplagt eksempel på, hvad Jean-Baptiste Duroselle har udtrykt således: »Il n'ya vraiment solution d'un conflit que lorsque les deux adversaires considerent la situation nouvelle comme definitive.« (Le Conflit de Trieste 1943–1954, s. 555).

grænsespørgsmålet.<sup>130</sup> Her er formålet at undersøge, hvornår og hvordan P. Munch officielt omtalte dette spørgsmål med henblik på at nå frem til hans opfattelse af dette spørgsmåls omfang og betydning for Danmarks forhold til Tyskland.

Som det allerede er fremgået af datoerne på de anførte citater, er udtalelserne fremkommet på vidt forskellige tidspunkter både i begyndelsen og slutningen af P. Munchs udenrigsministertid. Første gang han som udenrigsminister omtalte spørgsmålet i Rigsdagen var under behandlingen af forslaget til lov om forbud mod visse sammenslutninger i januar 1934. Hovedformålet med hans indlæg var imidlertid at understrege lovforslagets indrepolitiske karakter, og at det ikke havde sigte mod nogen bestemt gruppe i Danmark, »heller ikke for det tysksindede Mindretal, der lever i Sønderjylland blandet ind i et stort dansk Flertal.«<sup>131</sup> Mere direkte angående selve grænsedragningen var hans udtalelser fra efteråret 1937, hvor flere af ordførerne, herunder socialdemokraten Hartvig Frisch var inde på spørgsmålet om Danmarks afhængighed af Tyskland og specielt forholdene omkring grænsen, angiveligt foranlediget af en pressedeбат om disse spørgsmål.<sup>132</sup> P. Munch præciserede i sit indlæg to ting, som der var skabt debat om. For det første, at der under dansk-tyske handelsforhandlinger ikke havde været rejst spørgsmål om grænsen. For det andet, at »Regeringen betragter Grænsespørgsmaalet som afgørende løst ved Folkeafstemningerne i 1920.«<sup>133</sup> I april 1938 bragtes spørgsmålet atter frem af Hartvig Frisch under tillægsbevillingsdebatten under henvisning til artikler af Johan Vogt og andre, der hævdede, at der foregik forhandlinger om grænseregulering og meget andet mellem danske og tyske.<sup>134</sup> P. Munch fremsatte i sit indlæg og i tilknytning til Hartvig Frisch' udtalelser et iøvrigt uargumenteret dementi af disse rygter.<sup>135</sup>

130. Sjøqvist, s. 50.

131. Ft. 1933/34, sp. 2327. Den angivne foranledning til hans indlæg var en udbredt tvivl om, hvorvidt forslaget havde et snævrere formål og dermed et udenrigspolitisk aspekt.

132. Ft. 1937/38, sp. 44 f. Aksel Larsens indlæg er endnu tydeligere mht. præcisering af pressedeбатens indhold, sp. 124 ff.

133. Sst., sp. 168.

134. Ft. 1937/38, sp. 5421 f. Hartvig Frisch og Ole Bjørn Kraft var begge indignerede over disse påstande. Jvf. Sjøqvist, s. 206 ff.

135. Sst., sp. 5530 12.4.1938. Samme dag og samme sted henvendte P. Munch sig i en meget udførlig erklæring til det tyske mindretals repræsentant, pastor Schmidt, med en understregning af, at grænsedragningen i 1920 netop var sket i overensstemmelse med »Nordens Principper«. Sst., sp. 5532 f. Om P. Munchs senere nedfældede opfattelse af baggrunden herfor og virkningen heraf jvf. Er. 6, s. 223-33.

Disse få udtalelser af P. Munch kan ikke i sig selv hævdes at være meget sigende. I sig selv indeholder de kun den oplysning, at efter den danske regerings og altså også P. Munchs opfattelse bestod der ikke noget problem med hensyn til grænsedragningen mellem Danmark og Tyskland. Da heller ikke den tyske regering – ifølge P. Munchs officielle udsagn – havde rejst spørgsmålet, var der ikke noget problem. Men fordi det ikke var noget problem, som den danske regering fandt anledning til at rejse, kunne den ikke forhindre, at andre – hverken i eller uden for Danmark – tog det op. Formålet med de ovenanførte udtalelser fra P. Munchs side – og en række andre udtalelser, som han fremsatte om spørgsmålet i andre sammenhænge – forekommer da netop at være, at reducere, helst helt borteliminere problemet, når det rejstes af andre. Således udtalte han til de udenlandske journalister før sin ovenanførte understregning af grænsens renhed og naturlighed, at han regnede med disciplin i Tyskland, og at grænsespørgsmålet »bør være et lille Spørgsmaal«. <sup>136</sup> Over for danske journalister havde han i begyndelsen af marts måned bl.a. sagt: »Vi har et Grænsemellemværende, der aldrig fra tysk Side er anerkendt for Afstemningsmaadens Vedkommende,« men mente iøvrigt, »at vi i Almindelighed ingen Grund har til at tro paa nogen uvillig Stemning overfor os.« <sup>137</sup> Ved et pressemøde en måned senere vendte han tilbage til spørgsmålet, fremhævede som afgørende, om den tyske regering var tilbøjelig til at tage det op, og søgte at forklare den urolige stemning med at »Den mest uregerlige Del af det tyske Rige er Slesvig-Holsten«. <sup>138</sup> Det var samme argumentation, P. Munch anvendte i en udtalelse til et pressemøde januar 1937, hvor han i anledning af en udsendt pjece om Slesvig og Versailles <sup>139</sup> påpegede, »at det er en slesvig-holstensk Polemik, ikke en almindelig tysk. Fra Myndighedernes Side indtages et korrekt Standpunkt.« <sup>140</sup> I marts 1938 – og efter at have fremhævet de uoverskuelige følger for Europa af den tyske indmarch i Østrig – sagde P. Munch, at tyskerne nok agiterede meget stærkt, men, tilføjede han, »dette flytter i sig selv ikke ret meget.« <sup>141</sup> Senere samme år fastslog han, at »I Tyskland er det sønderjyske Spørgsmaal for de ledende et minimalt Spørgsmaal.« <sup>142</sup> Under et pressemøde i forbindelse med den tyske henvendelse om en ikke-

136. UM 110.D.12., 29.4.1933.

137. UM 110.D.11., 2.3.1933.

138. Sst., 11.4.1933.

139. Schleswig und Versailles. Herausgegeben vom »Schleswig-Holsteiner Bund«, Kiel 1936. Bogen er uden forfatterangivelse.

140. UM 110.D.11., 19.1.1934.

141. Sst., 29.3.1938.

142. Sst., 27.9.1938.

angrebspagt understregede P. Munch, at denne pagt ikke havde nogen forbindelse med grænsespørgsmålet.<sup>143</sup>

Man kan karakterisere P. Munchs argumentation og hele opfattelse, som den kommer til udtryk i dette spørgsmål, som et forsøg på at se bort fra et i og for sig erkendt problem, »stikke hovedet i busken«, og derved håbe på, at det blev overset eller aldrig rejst på betydningsfuld måde. Man kan også vælge at karakterisere hans ytringer som udtryk for en konsekvent holdning over for et problem, med det formål at søge at afskrække andre fra at rejse det, og når det blev rejst, at påpege talsmændenes absolutte inkompetence og manglende muligheder for virkningsfuldt at føre deres synspunkt igennem. For så vidt behøver de to karakteristikker ikke at stride mod hinanden, idet flere formål på samme tid kan søges opnået. Mere afgørende er, at trods P. Munchs stadig benægtelse af, at der overhovedet var et problem, giver selve hyppigheden i denne benægtelse i hvert fald indtrykket af, at *var* der ikke noget problem, så *kunne* der blive det.

Det var ved pressemødet i januar 1937, at P. Munch omtalte den manglende bindende tyske erklæring om grænsen, og han fortsatte: »De siger ikke: »Vi slaar os nu til Ro«, og vi skal fra dansk Side heller ikke regne med, at de senere siger det.«<sup>144</sup>

Grænsedragningen mellem Danmark og Tyskland var således en af de følger af den geografiske placering, som rummede muligheder for at blive problematisk, og som man – efter P. Munchs opfattelse – måtte være opmærksom på, omend på hvilken måde var mindre klart formuleret. Formålet var i hvert fald helt klart formuleret: at bevare grænsedragningen af 1920.

På mødet mellem de nordiske udenrigsministre i Stockholm i 1934, anførte P. Munch som begrundelse for sin indstilling til det af Norge rejste spørgsmål om, at de neutrale stater skulle distancere sig fra Pagtens artikel 16 for så vidt angik militære sanktioner, at af hensyn til muligheden for en tysk aktion i grænsespørgsmålet var man fra dansk side ikke indstillet på at afskrive de krav på støtte, som man mente at have i henhold til Pagten.<sup>145</sup> I tilfælde af stormagtskrig – hvor pagten jo ifølge hele P. Munchs tankegang brød sammen – ventede Danmark moralsk støtte af de øvrige nordiske stater ved en eventuel tysk aktion mod grænsen. Under det nordiske udenrigsministermøde i Helsingfors i april 1937 nævnte P. Munch også – men uden

143. Sst., 3.5.1939.

144. UM 110.D.11., 19.1.1937.

145. UM 5.F.66. Nordisk udenrigsministermøde Stockholm sept. 1934. Jvf. Sjøqvist, s. 89 f. Det må erindres, at Tysklands udtræden af Folkeforbundet på det tidspunkt endnu ikke af P. Munch var anset for definitiv.

nogen opfordring til støtte – grænsespørgsmålet.<sup>146</sup> Ved omtalen af det i mødet i Stockholm i september samme år karakteriseredes det af P. Munch som ikke prekært.<sup>147</sup> Han fremhævede, at der ikke bestod nogen pallel mellem Sudeterland i Tjekkoslovakiet og Sønderjylland. På dette møde spurgte Norges udenrigsminister Halvdan Koht, hvad han egentlig mente med udtrykket »moralsk støtte«, som fra dansk side var blevet anvendt siden 1934. P. Munch svarede, at med moralsk mente han diplomatisk støtte. Han skitserede som den mulige situation, hvor en sådan støtte kunne blive aktuel, det tilfælde, at Tyskland stillede krav til Danmark enten om ændring af mindretallets stilling eller grænseregulering. Næste gang spørgsmålet blev bragt på bane af P. Munch var under udenrigsministermødet i Stockholm i maj 1939, hvor man behandlede det tyske tilbud om ikke-angrebstraktater. Allerede i sit forudgående notat havde P. Munch anvendt grænsen som argument for den danske regerings indstilling. »En Ikke-Angrebspagt af lignende Indhold som den nu forsvundne tysk-polske vilde jo i en vis Forstand erstatte den Anerkendelse af Grænsen, som hidtil ikke kan siges at være givet i tilfredsstillende Form.« Afvistes tilbudet, ville det formentlig blive betragtet som en uvenlig handling, der ville medføre, at de nordiske stater regnedes til den anden magtgruppe, »og at Udsigten til en Rejsning af Grænsespørgsmaalet under den ene eller anden Form forøgedes.«<sup>148</sup> På selve mødet uddybede P. Munch dette nærmere, idet han mente, at et afslag formentlig »vilde medføre en *Pressekampagne* rettet mod Danmark. . . *Pressepolemikken kunde befrygtes at (rettet med P. Munchs hånd fra: vilde hurtigt) medføre en Rejsning (indføjjet med P. Munchs hånd: fra Mindretallets side) af det sønderjydske Mindretalsspørgsmaal, og det var at befrygte, at Mindretallet vilde henvende sig i Berlin med deraf flydende Konsekvenser.*«<sup>149</sup> Den svenske udenrigsminister Sandler spurgte senere under drøftelserne, da P. Munch forudså, at Danmark alene måtte svare imødekommende, »om Danmark under eventuelle Forhandlinger med Tyskland vilde komme ind paa Spørgsmålet om en Anerkendelse af Integriteten, og om man da ikke risikerede at faa Grænsespørgsmaalet rejst.« P. Munch besvarede forespørgslen med at redegøre for, at man netop tidligere havde afvist et fra konservativ side fremsat forslag om ikke-angrebspagt med Tyskland af frygt for,

146. UM 5.F.73. Nordisk udenrigsministermøde Helsingfors april 1937. Referatet.

147. UM 5.F.75. Nordisk udenrigsministermøde Stockholm sept. 1937. Referatet.

148. UM 5.F.83. Nordisk udenrigsministermøde Stockholm maj 1939. Notat mærket Bilag I – udateret, men formentlig udarbejdet umiddelbart efter ministermødet 29. april, jvf. Sjøqvist, s. 287 f.

149. Sst. Referatet.

at et dansk initiativ skulle føre til en rejsning af grænsespørgsmålet. »Hvis Danmark nu alene af de nordiske Lande optager en Forhandling med Tyskland, er det muligt (*rettet med P. Munchs hånd fra: sandsynligt*), at Grænsespørgsmaalet bliver rejst; hvis samtlige nordiske Lande derimod gaar ind i Forhandlinger, mente Munch, at dette næppe vilde blive Tilfældet. Derfor lægger vi saa megen Vægt paa en nordisk Fællesoptræden.«

Sammenholdt med hele P. Munchs anvendelse af grænsen i sin argumentation i den foreliggende situation, må han for dette enkelte punkts vedkommende, som han tilsyneladende tillagde så stor betydning, siges at have stillet sine nordiske kolleger i en tvangssituation. Reelt forelå kun tre valgmuligheder: a) fælles nordisk accept, b) fælles nordisk afslag, c) dansk accept, i hvert fald svensk, sandsynligvis også norsk og finsk afslag. Både i tilfælde af b) og c) ville – ifølge Munch – risikoen for rejsning af grænsespørgsmålet bestå, kun i tilfælde af a) kunne dette – stadig ifølge Munch – undgås. Det lykkedes som bekendt ikke for P. Munch at få hensynet til det danske grænsespørgsmål til at veje så tungt for sine nordiske kolleger, at de tilsluttede sig hans ønske om fælles nordisk optræden over for det tyske tilbud.

Men vigtigere er, hvad vi ud af hans udtalelser om grænsen, risikoen for rejsning af grænsespørgsmålet og tysk aktion får at vide om hans opfattelse af betydningen – omfanget – af dette spørgsmål. Det anvendes, når det overhovedet nævnes, oftest i forbindelse med forhåbninger eller anmodninger om støtte eller særlig hensyntagen til danske synspunkter i de omhandlede spørgsmål. Heraf kan intet sluttes om P. Munchs opfattelse af problemets omfang i sig selv, men udelukkende, at efter hans opfattelse måtte dette problem – der var betinget af Danmarks geografiske placering – medføre særlig hensyntagen til danske synspunkter, når man drøftede spørgsmål, der middelbart eller umiddelbart kunne formodes at få betydning for grænsespørgsmålet. Hvad specielt forholdet til de øvrige nordiske stater angik, udtrykte han i så henseende ganske klart sin opfattelse ved det omtalte pressemøde i januar 1937. Han opfordrede journalisterne til at huske på ved behandlingen af dette spørgsmål, »at det her drejer sig om det, man kalder Nordens Sydgrænse, men at vi ikke selv alt for stærkt skal understrege dette. Lad hellere Nordmændene eller Svenskerne sige det, for naar vi selv gør det, kommer der jo af og til en norsk Kontraudtalelse, som saa er sikker paa at blive udnyttet fra tysk Side.«<sup>150</sup>

Også af disse udtalelser fra det for samtiden fortrolige materiale fremgår, at P. Munch anså grænsedragningen mellem Tyskland og Danmark for at være et problem, der kunne tages op og dermed udvikle sig til en meget be-

tydningsfuld konflikt mellem Tyskland og Danmark. Men den havde ikke været det hidtil i hans udenrigsministertid, og om den blev det, ville afhænge af opfattelser og indstillinger hos den tyske regering, som Danmark ikke alene og ikke med nogen overskuelig virkning kunne påvirke. Det var sagt med andre ord et problem, man fra dansk side måtte indstille sig på at leve med. Dels fordi grænsedragningen fra 1920 var så god og fordelagtig, som man overhovedet kunne forestille sig den fra dansk side. Dels fordi ethvert forsøg på at løse det på den eneste effektive måde – nemlig ved at få en tysk erklæring om fuldstændig accept af grænsen – indebar så store risici for, at man fra tysk side ville forlange modydelse, som ikke kunne anses for fordelagtige fra et dansk synspunkt. Men mens man levede med problemet – og uden at det iøvrigt berørte selve dette problems omfang og mulige betydning – var det et anvendeligt argument, der i kraft af sin letfattelighed og ubestridelige tilstedeværelsesmulighed, kunne søges anvendt over for andre stater i andre forbindelser til at opnå særlig hensyntagen til Danmarks synspunkter. Således anskuet var problemet om grænsedragningen mellem Danmark og Tyskland ikke blot og udelukkende en belastning – det var det også –, men samtidig et aktiv. Officielt og udadtil var det ikke noget problem, men kunne blive det. Det samme synspunkt anvendtes i mere fortlørlige forhandlinger med andre stater – men her med stærkere fremhævelse af det sidste.

Grænseproblemet omfang kan imidlertid dårligt anskues og forstås i sig selv, fordi dets betydning og det hensyn man ifølge P. Munch måtte tage til det, naturligt var påvirket af andre forbindelser med Tyskland og af den tyske regerings formodede eller tilkendegivne opfattelse af problemets omfang. Hvortil kom opfattelsen af Tysklands forhold til andre stater.

Allerede under gennemgangen af Folkeforbundet blev det påvist, at man fra P. Munchs side – og med tilslutning fra alle partier i Rigsdagen – til lagde den danske samhandel med Tyskland stor betydning for den danske samfundsøkonomi.<sup>151</sup> Hele P. Munchs udenrigsministertid igennem støder man gang på gang på udsagn fra hans side om den afgørende betydning for opretholdelsen af dansk erhvervsliv og dansk økonomi i det hele taget, der må tillægges denne samhandel med Tyskland. Hverken for datiden eller eftertiden var der heri noget overraskende eller nyt. Omfanget og betydningen af denne samhandel – fortrinsvis afsætningen af danske landbrugsprodukter i Tyskland – skal imidlertid i det følgende søges præciseret nærmere, idet den endelige konklusion dog først kan foretages ved at sammenholde samhandelen med Tyskland med samhandelen med andre stormagter – i dette til-

151. Jvf. s. 136 ff.



fælde Storbritannien – og med opfattelsen af danske henholdsvis export- og importinteresser.

I sit allerede citerede indlæg i Landstinget i efteråret 1930 ved behandlingen af den internationale handelskonvention præciserede P. Munch, hvorfor han mente, at det var vigtigt for Danmark at være med i bestræbelserne for at søge at bremse tendenserne i retning af afspærringspolitik i den internationale handel. Og han sagde: »Det for mig afgørende er i første Række Stillingen i det Land, med hvilket vi har den største Handelsomsætning, England; i anden Række kommer Stillingen i det Land, med hvilket vi har den næststørste, nemlig Tyskland.«<sup>152</sup> Denne placering af Tyskland som Danmarks næststørste handelspartner holdt sig perioden igennem. Dette betød ikke ifølge P. Munchs udsagn, at Tyskland i handelspolitisk henseende var mindre betydningsfuld for Danmark end England. Således udtalte han ved forhandlingerne om den dansk-tyske handelsoverenskomst i april 1934: »Vi kan jo ikke indrette os i Danmark . . . paa kun at handle med eet Land.«<sup>153</sup> Han gentog betragtningen om Storbritannien som hovedlandet, men fremhævede, at Danmark hverken kunne afsætte alt til det eller få alle sine varer derfra, hvorfor andre markeder – især Tyskland – også havde betydning. Og under næsten samtlige drøftelser af handelspolitiske forhold fremhævede P. Munch »vore to Hovedmarkedslande, England og Tyskland.«<sup>154</sup> Handelsforbindelserne til Tyskland kunne således ikke udelukkende vurderes efter deres egenverdi målt i den indbyrdes omsætning, eventuelt den danske fortjeneste ved denne omsætning. De havde en langt videre betydning, idet de stærkt var medvirkende til og forudsætning for, at Danmark i sin handelspolitik ikke var énsidigt henvist til det britiske marked som afsætnings- og indkøbsområde. Sat på spidsen kan man hævde, at handelspolitisk – både målt med hensyn til afsætnings-, indkøbs- og almindelige forhandlingsvilkår – var den tyske handelsforbindelse lige så uundværlig for Danmark som den britiske.

Dette forhold fremhævede P. Munch atter og atter. I et svar til Christmas Møller, der havde efterlyst begrundelsen for, at der ikke var udstedt så mange attester som ønsket for indkøb af nogle varer fra Tyskland, sagde P. Munch, at de mængder, der blev fastsat for indførsel fra henholdsvis Tyskland og Storbritannien blev udregnet under hensyntagen til begge de to stater. »Der er, som jeg nogle Gange har understreget, et Hensyn at tage til begge de to Lande.«<sup>155</sup> Da der fra nogle kredse i slutningen af 1930'erne

152. Lt. 1930/31, sp. 154, 24.10.1930.

153. Ft. 1933/34, sp. 4353, 12.4.1934.

154. Her citeret fra Lt. 1934/35, sp. 1101, 29.3.1935.

155. Ft. 1936/37, sp. 3214, 5.2.1937.

blev givet udtryk for, at Tysklandshandelen kunne øges, om blot den danske regering var mere villig hertil,<sup>156</sup> svarede P. Munch udførligt herpå. Han oplyste, hvorledes der ved fastsættelse af kontingenter for indførsel måtte tages hensyn til begge de to stater, og at denne indførsel væsentligt betingede, hvor stor udførsel Danmark kunne få. Det gav vanskeligheder, »naar vi staar over for den Kendsgerning, at Tyskland kun kan betale med Varer, at disse Varer for en stor Del er Varer, som vi ogsaa maa indføre fra England, og saaledes, at det er udelukket for os at tilsidesætte Hensynet til England og Hensynet til Tyskland.«<sup>157</sup> Samme synspunkt fremførte P. Munch i en meget omfattende debat med venstremanden Hauch, da han i et indlæg i Landstinget var glad for at kunne være enig med Hauch i, at det var »den rette Afvejning af vor Holdning med Hensyn til vor Handel over for de to store Markedslande, til hvilke Hovedinteresserne knytter sig.«<sup>158</sup> Da denne debat ogsaa førtes i Folketinget, fastslog P. Munch i marts 1939 i et svar til venstremanden Himmelstrup: »at man i England og Tyskland med samme Opmærksomhed vaager over Danmarks Handel med det andet af de to Riger.«<sup>159</sup>

Alle disse udtalelser – der lader sig supplere med tilsvarende fra næsten samtlige drøftelser af Danmarks handelspolitiske forhold fra P. Munchs udenrigsminstertid – munder ud i den enkle og ikke overraskende betragtning, at man må forstå »i hvor høj Grad Danmark berøres baade af Forholdet til England og til Tyskland.«<sup>160</sup>

Som det allerede er fremgået af det foregående, mødte P. Munch i den danske debat – og herunder den, der foregik på Rigsdagen – ingen modsigelse i dette synspunkt. Hvad man ved lejligheder kritiserede regeringen – herunder udenrigsministeren – for, var snarere, at den og han ikke anstrengte sig mere for at øge den dansk-tyske samhandel, og i tilsyneladende alt for høj grad lod sig lede af hensyn til Storbritannien eller danske særinteresser.<sup>161</sup>

156. Således gårdejer Elbæk-Jessen fra Det Frie Folkeparti, senere Bondepartiet, Ft. 1938/39, sp. 1029–34, 3.11.1938.

157. Ft. 1938/39, sp. 1598, 22.11.1938.

158. Lt. 1938/39, sp. 1514, 10.3.1939.

159. Ft. 1938/39, sp. 4636, 1.3.1939.

160. UM 110.D.11., 9.3.1936. Her fremsat i anledning af den tyske indmarch i Rhinzonen, men netop møntet på handelspolitiske forhold. Jvf. iøvrigt sst., 7. 1. 1936: »de Forpligtelser, man paatager sig overfor den ene af de to Stater (Tyskland og Storbritannien), faar Indflydelse paa Forholdet til den anden og omvendt.«

161. Hvad det sidste angår, drejede det sig om modsætningen mellem landbrugs- og industriinteresser, som vil blive behandlet ved gennemgangen af Danmarks handelspolitiske interesser, s. 510 ff.

Således var ét af hovedpunkterne i den konservative argumentation for det af dem fremlagte forslag til lov om handelspolitiske forholdsregler i foråret 1933<sup>162</sup> netop, at »Danmark ene af alle Lande af den handelspolitiske Udvikling er blevet trængt tilbage til i Realiteten at have kun eet betydende Marked.«<sup>163</sup> Dertil føjedes betragtninger over, at valutacentralen skulle have været medvirkende til at koncentrere Danmarks samhandel om Storbritannien.<sup>164</sup> P. Munchs svar var, at det var rigtigt, at der var sket et omfattende indkøb af varer fra Storbritannien, men det skyldtes ikke nogen dansk favorisering af dette marked, men hovedsagelig at andre stater havde begrænset indførelsen af danske landbrugsvarer. »Den Forskydning, der har fundet Sted mellem England og de andre Lande er en direkte Følge heraf.«<sup>165</sup>

Det var i efteråret 1935, at ordføreren for Venstre Oluf Krag med tilslutning fra Christmas Møller i Folketinget rejste spørgsmålet om at »pege Fingre og gøre det, der er værre, over for en Kunde, som atter er jævnt god, og som man ønsker skal blive bedre.«<sup>166</sup> Anledningen var en omtale af et dansk satirisk blad, der havde bragt en karrikaturtegning af Hans Bendix, som blev kommenteret i »Völkischer Beobachter« af 30. november 1936. Både Krag og Christmas Møller efterlyste, hvad P. Munch sagde hertil, og fremhævede begge hensynet til den danske samhandel med Tyskland.<sup>167</sup> P. Munch kunne – foruden at henvise til statsminister Staunings udtalelse lige forud<sup>168</sup> – oplyse, at han naturligvis var blevet gjort bekendt med artiklen i »Völkischer Beobachter«, lige som han havde modtaget en foreløbig henvendelse fra den tyske gesandt. Han – og statsministeren med ham – havde tit pålagt pressen tilbageholdenhed og undladelse af krænkende kommentarer og tegninger om andre stater, folk eller statsoverhoveder. Imidlertid kunne det næppe undgås, at der fremsattes vurderinger af forholdene i andre lande – men P. Munch så gerne, at man overvejede sine ord og meninger noget mere. Imidlertid troede han ikke, at den slags kunne få indflydelse på handelsforholdet mellem Danmark og andre lande. »Der er intet Grundlag for Troen derpaa, dette Handelsforhold hviler paa gensidige økonomiske Interesser.«<sup>169</sup> Det var

162. Rd. 1932/33, Till. A, sp. 4711–12.

163. Drachmann i Ft. 1932/33, sp. 4393 f., 28.3.1933.

164. Pürschel, sst. 4397.

165. Sst., sp. 4402. Jvf. P. Munch på pressemøde 8.6.1932, hvor han hævder, at »selve Systemet« begunstiger Storbritannien. »Halv Indførsel giver halv Udførsel i Forhold til før. ... Dette maa selvsagt virke til Fordel for England og til Ugunst for Tyskland.« (UM 110.D.15., anf. dato).

166. Oluf Krag i Ft. 1935/36, sp. 1235, 5.12.1935.

167. Christmas Møller, sst., sp. 1237.

168. Sst., sp. 1280 f.

169. Sst., sp. 1285 f.

samme beklagelse over, at udenrigsministeren ikke viste det tyske marked tilstrækkelig opmærksomhed, der gik gennem den ovenomtalte kritik fra oppositionens side. Således fremførtes fra flere sider – bl.a. venstremanden Jørgen Grams –, at Tyskland var indstillet på at aftage flere varer til en tilfredsstillende pris og kunne levere varer til konkurrencedygtige priser, om blot den danske regering ville vise smidighed.<sup>170</sup> Hertil svarede P. Munch, at det ikke hjalp meget, hvad der var blevet sagt privat, når de to regeringers forhandlere mødtes. » . de tyske Forhandlere er meget forstaaende og meget dygtige, men Tyskerne har naturligvis deres Interesser at varetage, og de varetager dem med den alleryderste Styrke . . .«, ja, tilføjede P. Munch, til tider »meget haardhændet.«<sup>171</sup>

Disse udtalelser – både fra oppositionens og P. Munchs side – tjener i denne forbindelse det formål at vise, at betydningen af samhandelen med Tyskland ikke var anset for større fra P. Munchs end fra oppositionens side; snarere tværtimod.

Ifølge P. Munchs opfattelse var samhandelen med Tyskland således noget helt livsvigtigt og uundværligt for det danske samfund ikke mindst på grund af den modvægt over for Storbritannien, man derved opnåede. Dette understregede han også i andre forbindelser. I marts 1933 drøftede han forholdet til Tyskland med danske journalister efter den tyske regeringsændring, som havde bragt det tyske national-socialistiske parti ind i regeringen. I denne forbindelse udtalte han bl.a., at der var et dårligt handelsforhold mellem Danmark og Tyskland. »Men vi har under alle Forhold økonomisk Interesse i Tyskland og det tyske Marked . . vi skal ogsaa i Fremtiden leve ved Siden af Tyskland og er derfor ogsaa politisk interesseret i, at alt ikke brister.«<sup>172</sup> Endnu mere kategorisk udtalte P. Munch sig på det nordiske udenrigsministermøde i København i januar 1932, hvor han under drøftelserne af valuta-spørgsmål bl.a. sagde: »England maa vi vise særlige Hensyn, og Tysklands Sammenbrud vilde være en Katastrofe.«<sup>173</sup>

Som allerede påvist under behandlingen af mestbegunstigelsesspørgsmålet, var der imidlertid fra både P. Munchs og også oppositionens side stor utilfredshed med de handelsvilkår, som man blev stillet overfor fra tysk side. Som også omtalt gav P. Munch i løbet af rigsdagsforhandlingerne herom udtryk for, at man gennem de internationale forhandlinger inden for Folkeforbundet til en vis grad – og ifølge hans daværende udsagn med et vist held – kunne søge at styrke de indre tyske grupper, der måtte anses for

170. Ft. 1936/37, sp. 698, 29.10.1936.

171. Sst., sp. 787, 30.10.1936.

172. UM 110.D.11., 2.3.1933.

173. UM 73.B.36. Nordisk udenrigsministermøde København jan. 1932.

mest interesserede i at opretholde de handelsvilkår, som var fordelagtige for Danmark.<sup>174</sup> Denne utilfredshed opstod strax fra begyndelsen af P. Munchs udenrigsministertid og var betinget af den afspærrings- og kontingenteringspolitik, som man iværksatte fra tysk side for at begrænse importen under indtryk af de økonomiske vanskeligheder. Dertil kom, hvad man også i den danske debat var opmærksom på, tyske landbrugsinteresser, der uden beklagelse så en kontrol med og begrænsning af importen af landbrugsvarer til Tyskland, herunder fra Danmark. Det var netop under indtryk af disse forhold og foranstaltninger, at den danske aktion med hensyn til mestbegunstigelsesspørgsmålet fandt sted. P. Munch præciserede ikke under debatterne i den danske Rigsdag i 1930–31, hvilke tyske grupper han anså for at være interesserede i opretholdelsen af en import af danske landbrugsvarer. Det var heller ikke nødvendigt, da han blot ønskede at fremhæve, at der i al den tyske uro og mangel på stabilitet med hensyn til regeringsdannelse kunne ligge noget for Danmark fordelagtigt, forudsat disse forhold ikke førte til fuldstændig opløsning.

Dette fører uundgåeligt over i spørgsmålet om P. Munchs opfattelse af Tysklands indre forhold og disses betydning for Danmark, herunder hans opfattelse af Tysklands politiske system og de synspunkter, der gjorde sig gældende fra indflydelsesrige tyske kredses side. Som allerede anført under gennemgangen af Sovjetunionen, anførte P. Munch ved flere lejligheder den betragtning, at staternes indre styreform ikke kunne være – og ikke var – afgørende for deres placering i den internationale politik eller Danmarks officielle stillingtagen til dem. Som nævnt havde P. Munch ved flere lejligheder omtalt den »tyske uro« umiddelbart efter sin tiltræden som udenrigsminister. Under denne udtalte P. Munch på et pressemøde med danske journalister en advarsel »mod en altfor lidenskabelig Partitagen herhjemme overfor Hitlerfolkene. Det gavner aldrig at være altfor ubehagelig overfor Folk, man maaske senere skal til Forhandlingsbordet med.«<sup>175</sup> Sammenholdt med P. Munchs øvrige udtalelser om andre staters forhold og indre uoverensstemmelser, kan der i disse ord ikke lægges andet og mere, end at det ikke ville være behageligt at skulle forhandle med tyske regeringsrepræsentanter og -medlemmer, hvis disse gennem en énsidig dansk presseomtale havde fået det indtryk, at Danmark – herunder regeringen – var imod det parti, der havde regeringsmagten – og at man ikke kunne udelukke muligheden af, at national-socialisterne kom til at danne regering. Da dette var sket, fremsatte P. Munch på pressemødet 2. marts sin ovennævnte udtalelse

174. Jvf. s. 162 f.

175. UM 110.D.11., 27.6.1932.

om danske interesser i det tyske marked.<sup>176</sup> Forud herfor havde han sagt, at regeringsændringen i Tyskland »utvivlsomt i den kommende Tid vil stille os overfor adskillige Opgaver.«<sup>177</sup> Han berørte i den forbindelse også nedrustningsspørgsmålet, og stillede sig selv spørgsmålet, hvad der ville ske, hvis Tyskland oprustedede på tværs af Versailles-freden, således som national-socialisterne havde proklameret at ville gøre? Hans svar var ikke meget oplysende, men indskrænkede sig til at påpege, at staterne inden for Folkeforbundet havde vist tydelig uvilje mod at beskæftige sig med den kinesisk-japanske konflikt, hvorfor han heller ikke troede, at de ville være for at beskæftige sig med Tyskland. Iøvrigt var P. Munch – i overensstemmelse med sine egne opfordringer til pressen – meget tilbageholdende med at udtale sig om sit syn på også Tysklands indre forhold og den national-socialistiske tankegang. Om den tyske propaganda udtalte han i marts 1936, at den »tager . . i Almindelighed Former, der ikke er egnet til at paavirke nordisk Mentalitet.«<sup>178</sup> I forbindelse med Rådsmødet i London i anledning af den tyske Rhin-besættelse konstaterede P. Munch, at Locarno-aftalerne var brudt, men at der vel stadig var mulighed for forhandlinger mellem dens undertegnere. »Spørgsmaalet er jo imidlertid,« fortsatte P. Munch »om der er nogensomhelst Betingelser for at sætte en saadan Forhandling igang og optage nye Forhandlinger med et Land, der Gang paa Gang bryder indgaaede Traktater.«<sup>179</sup> Det var i denne forbindelse han fremsatte sin udtalelse om Danmarks påvirkelighed både fra England og Tyskland.<sup>180</sup> I september 1938 gav han overfor danske journalister udtryk for sin bekymring over, at »Japan, Tyskland og Italien har mere eller mindre brudt Forbindelsen, og man kan befrygte, at de mere og mere mister Forbindelsen med den øvrige Verden i aandelig Henseende og paa videnskabelige Omraader.«<sup>181</sup> Først på pressemødet 9. april 1940 fremkom P. Munch med en helt klar karakteristik af tysk tankegang under den national-socialistiske regering, idet han under omtale af situationens alvor udtalte: »Vi møder en helt anden Tankegang end den, vi hidtil har været vant til, en Tankegang, der hænger sammen med det politiske System i Tyskland.«<sup>182</sup> På det tidspunkt havde forholdet mellem Danmark og Tyskland undergået en afgørende ændring i

176. Jvf. s. 280.

177. UM 110.D.11., 2.3.1933.

178. Sst., 3.3.1936.

179. Sst., 9.3.1936.

180. Jvf. s. 278.

181. UM 110.D.11., 6.9.1938. Jvf. Nordisk udenrigsministermøde juli 1938. Sandler og P. Munch udtrykte en tilsvarende bekymring, P. Munch betegnede det endog som »noget af den største Fare for Europas Fremtid.« (UM 5.F.79).

182. Sst., 9.4.1940.

kraft af den tyske besættelse af Danmark, og P. Munchs ord må forstås i den situation, hvor de blev udtalt. På det tidspunkt var der ikke nogen grund til over for den danske presses repræsentanter at lægge skjul på, at den særlige national-socialistiske tankegang – især dens politiske aspekter – i kraft af den nye situation nu havde betydning for så vidt, som man måtte tage den i betragtning, hvis man ønskede at følge den af regeringen indtagne holdning. Nu var den nemlig »rent fysisk« tilstede inden for Danmarks grænser og kunne få betydning i mange og meget forskellige forbindelser.

Med alt, hvad der hidtil er blevet anført fra P. Munchs side om hans syn på ideologisk betingede opfattelser af forholdet mellem stater, hvad der også siden skal yderligere uddybes, kan man ved at gennemgå hans udtalelser om tyske indre forhold i hele hans udenrigsministertid ikke komme til andet resultat, end at han betragtede det som et internt tysk anliggende, hvilken styreform og hvilken ideologi, man i Tyskland foretrak eller blev hævdet at foretrække. Regeringsændringen i 1933, da national-socialisterne kom ind i den tyske regering, betød for ham – og med ham de fleste af hans samtidige uden for Tyskland – ikke nogen afgørende ændring i opfattelsen af Tysklands betydning i international politik, heller ikke i forhold til Danmark. Tyskland vedblev med at være Danmarks næststørste handelspartner. Grænsen mellem Danmark og Tyskland var et problem, man havde måttet leve med før. Hvordan en ny tysk regering – af en tilsyneladende mere stabil og varig karakter end de foregående – ville stille sig til grænsespørgsmålet og handelssamkvemmet måtte tiden vise. For det sidstes vedkommende forsvandt med en mere stabil regering de mulige manøvremligheder for tyske grupper, der var interesserede i import af danske landbrugsvarer. Til gengæld svandt risikoen for et totalt sammenbrud af det tyske marked. Afgørende ville efter P. Munchs opfattelse blive den nye tyske regerings stillingtagen til det længe bestående modsætningsforhold til Frankrig. Denne var igen afhængig af andre stormagters – især Storbritanniens – holdning til både Frankrig og Tyskland, samt deres mulige reaktioner på foranstaltninger fra den nye tyske regerings side.

For P. Munch var Tyskland – gennem hele hans udenrigsministertid – en stormagt med fælles grænse med Danmark. Dette behøvede ikke i sig selv skabe et modsætningsforhold, men indebar risikoen herfor. Det var samtidig en stormagt, af hvis købekraft og importvilje, Danmark var meget afhængig – ikke mindst som følge af en udvikling, som medførte at dette marked blev den eneste betydningsfulde modvægt mod en énsidig afhængighed af det britiske marked. Dette forhold ændredes fuldstændigt med den tyske besættelse 9. april 1940. Dermed ændredes naturligt også P. Munchs opfat-

telse af Tysklands betydning for Danmark, så længe den væbnede konflikt mellem stormagterne stod på. Dette spørgsmål vil imidlertid bedre kunne belyses i forbindelse med P. Munchs opfattelse af Danmarks sikkerhedspolitiske og handelspolitiske interesser.<sup>183</sup>

### Storbritannien

Storbritanniens betydning for Danmark som afsætningsmarked for danske landbrugsvarer og i stigende omfang indkøbsland for varer til Danmark, er allerede blevet berørt flere gange i det foregående.

Som påpeget under gennemgangen af mestbegunstigelsesspørgsmålet var ikke blot argumentationen, men hele den måde, hvorpå den danske aktion blev tilrettelagt og udført, et bevidst forsøg på gennem støtte til de af Storbritannien på det tidspunkt endnu hævdede handelsprincipper – den frie vareudveksling mellem staterne – at påvirke en modsatgående tendens, som af P. Munch blev opfattet som ufordelagtig for dansk handelspolitik.<sup>184</sup> At dette i det givne tilfælde bragte Danmark i et klart tilknytningsforhold til én stormagt i dennes modsætning til andre stormagter i det pågældende spørgsmål, synes ikke at have påvirket P. Munchs opfattelse af, hvad der var muligt og rigtigt for Danmark at gøre.<sup>185</sup>

Under den senere omtale af Oslo-konventionen af 1930 skal påvises, hvorledes denne ligeledes i udstrakt grad som forudsætning og sigte havde den britiske handelspolitik.<sup>186</sup>

Hele gennemgangen af Tysklands handelspolitiske betydning for Danmark er i høj grad bygget op på udtalelser, der påpegede de to markeders komplementære betydning, men med en tydelig fremhævelse af Storbritannien som det største og mest betydningsfulde marked.

183. Problematikken i forbindelse med indgåelsen af den dansk-tyske ikke-angrebspagt er udskudt til behandling i forbindelse med den sikkerhedspolitiske betydning af stormagternes indbyrdes forhold, s. 300 ff.

184. Jvf. s. 152.

185. Hvor vidt P. Munch i så henseende anså det for muligt at gå, fremgår af et af P. Munch håndskrevet notat som oplæg til det nordiske udenrigsministermøde i januar 1932. Heraf fremgår, at P. Munch overvejede underhåndsdrøftelser med Storbritannien om told- og afspærring. I denne form ses forslaget dog ikke at være bragt op på selve mødet. (UM 73.B.36. Nordisk udenrigsministermøde København jan. 1932). På sagen ligger iøvrigt udklip af The Times 9.1.1932, hvori det hedder, at Norden anser Englands interesser for at være identiske med deres og fra Deutsche Zeitung af 6.1.1932, der omtaler mødet under overskriften »Wirtschaftsblock England-Skandinavien«.

186. Jvf. s. 332 ff.



Denne fremhævelse af det britiske markeds betydning var, som påvist, i nogen grad betinget af en indre dansk debat, hvor P. Munchs kritikere efter hans opfattelse énsidigt hæftede opmærksomheden på det tyske marked og gjorde sig overdrevne forestillinger om dettes købekraft og omfang. P. Munchs modargumentation kan derfor i nogen grad få præg af at være beregnet på at imødegå kritikere, hvilket man da også hævdede fra deres side.<sup>187</sup> I løbet af denne debat præciserede P. Munch ved flere lejligheder, hvorledes man efter hans opfattelse kunne måle de to markeders relative betydning. Under 2. behandling af den allerede omtalte tillægsoverenskomst til handelsoverenskomst mellem Danmark og Storbritannien i marts 1939 fremhævede P. Munch i et svar til venstremændene Himmelstrup og Jørgen Gram, at det afgørende for Storbritannien ved de to handelsoverenskomster, der var indgået i 1933 og 1936 netop havde været at få ændret det i 1929 bestående handelsforhold, hvor den danske export til Storbritannien havde været 4–5 gange så stort som den danske import derfra. Han fortsatte: »Paa den Ordning<sup>188</sup> hviler de Forpligtelser, som England i Øjeblikket har med Hensyn til Baconimporten fra Danmark, den Baconimport, som i Øjeblikket er vort Hovedpunkt i dansk Økonomi. Derpaa hviler ogsaa Forpligtelsen for England til ikke at foretage en Forskydning i den Begunstigelse, England har givet sine Dominions i Forhold til Danmark med Hensyn til Smør og andre Varer; og dette er, hvor vigtigt Samhandelen med Tyskland end er, dog til syvende og sidst det vigtigste for Danmark med Hensyn til vor Handelsforbindelse, navnlig for det danske Landbrug. Vor Udførsel til England ligger 2–3 Gange højere end vor Udførsel til Tyskland, og intet andet Land noget Sted vil vi være i Stand til at sælge blot en nogenlunde betragtelig Brøkdæl af de Varer til, som vi nu sælger til England.«<sup>189</sup>

Denne præcise angivelse af Storbritanniens betydning for Danmarks handelspolitik var ikke udelukkende formuleret i denne situation og med henblik på at overbevise oppositionen. Den var en gennemgående linie i hele P. Munchs fremstilling af Danmarks handelspolitiske forhold hele hans udenrigsministertid igennem. Lige så tydeligt og præcist blev den udtrykt under de allerede omtalte debatter i efteråret 1930.<sup>190</sup>

187. Således Hauch i Lt. 1938/39, sp. 1500, 10.3.1939: »...saasnaert man drøfter Spørgsmaalet om Afsætningsmulighederne i Tyskland, stilles England altid op som en Slags Skræmmebillede ...« Jvf. P. Munchs svar og benægtelse heraf sst., sp. 1520 f., hvor han endnu engang anførte den årvågenhed, hvormed begge stater fulgte Danmarks forhold til den anden.

188. Aftalerne af 1933 og 1936.

189. Ft. 1938/39, sp. 5318, 10.3.1939.

190. Jvf. s. 145 ff. og s. 277.

På intet tidspunkt i sin tid som Danmarks udenrigsminister lagde P. Munch skjul på, at han rent handelspolitisk anså Storbritannien for at være den mest betydningsfulde og afgørende stormagt for Danmark. Hvad Storbritannien foretog sig af handelspolitiske foranstaltninger, måtte uvægerligt få afgørende indflydelse på den handelspolitik, som Danmark var i stand til at føre. Så længe den britiske handelspolitik ansås for at være fordelagtig for Danmark, måtte den støttes, mens Danmark, når og da den ændredes, måtte indrette sig på de nye vilkår. Heri mødte han ingen væsentlig modsigelse i Danmark, men ved hvilke midler og på hvilke måder man skulle søge at fastholde og helst forbedre den danske stilling over for Storbritannien i handelspolitiske spørgsmål, var der uenighed om.

Et af disse midler var efter P. Munchs opfattelse at opretholde og helst også styrke danske afsætningsmuligheder på det tyske marked. Fremhævede han ofte det britiske markedes betydning, når oppositionen eller erhvervs-kredse efter hans opfattelse overdrev mulighederne på det tyske marked, kunne han ved lejlighed også lægge vægt på at understrege, at man af hensyn til Storbritannien ikke måtte glemme Tyskland.<sup>191</sup> Igen var det ikke alene Storbritanniens – eller Tysklands – egenverdi som afsætnings- og importområde, der var det afgørende, selvom denne nok angav visse begrænsninger for dansk handlefrihed. Det var nok så meget den modvægt, som Tyskland dannede over for et alt for stærkt og énsidigt britisk pres, P. Munch lagde vægt på. Som P. Munch sagde ved et pressemøde i januar 1932: »I det hele vil det altid være godt for Danmark at have to store Markeder at regne med.«<sup>192</sup>

Det ville ifølge P. Munch være fordelagtigt, om Danmarks afsætning kunne styrkes ved endnu flere markeder. Således omtalte han under finanslovsdebatten i oktober 1931 de bestræbelser, man fra dansk landbrugs side havde gjort for at forøge afsætningen til »de saakaldte mindre Markeder«, hvormed han mente Holland, Belgien, Frankrig og Schweiz.<sup>193</sup> En sådan forøgelse stødte imidlertid på meget store vanskeligheder og modstand fra landbrugsinteresser i de pågældende stater, og P. Munch fandt ingen anledning til overdreven optimisme med hensyn til, hvor vidt disse bestræbelser kunne føre. Man måtte se i øjnene, at Danmark var henvist til de to store hovedmarkeder for langt den største del af sin udenrigske omsætning. Under et pressemøde i juli 1937, hvor P. Munch spurgte, om pressen ikke fik tilstrækkelig underretning om aftaler med fremmede stater, sagde han, at det

191. Jvf. s. 277.

192. UM 110.D.11., 21.1.1932.

193. Ft. 1931/32, sp. 927 ff., 21.10.1931.

jo kun var de store sager – der vedgik Storbritannien, Tyskland og Oslo-staterne – der havde interesse for større kredse.<sup>194</sup>

Blandt andre midler til at styrke den danske position i forhold til Storbritannien nævnte P. Munch en vis tilbageholdenhed fra dansk side med hensyn til at fremhæve Storbritanniens betydning. Det skete i september 1932 forud for den britiske udstilling i København, hvor P. Munch på et pressemøde bl.a. udtalte: » . . man . . kan være venlig mod England, uden at det derfor behøver at faa Udseende af, at hele Danmarks Stilling afhænger af de Forhandlinger, vi senere skal føre. Man staar over for et Balance-spørgsmaal . . vi bør ikke skabe den Forestilling, at England skal sælge Danmark alt, hvad der kommer ude fra.«<sup>195</sup> Og han anførte også hensynet til det tyske salg.

Men alle disse udtalelser og overvejelser om balanceforhold og styrkelse af Danmarks stilling over for Storbritannien understreger blot, hvor afgørende og betydningsfuld man fra dansk side – også fra P. Munchs – anså Storbritannien for at være. Det blev også fremhævet af Venstres ordfører, Brorson, under finanslovdebatten i efteråret 1934. Under omtalen af den britiske udenrigsminister Eden's besøg fremhævede han dennes udtalelse om, » . . at vi her i Danmark maatte huske paa, at England var Danmarks store Kunde.«<sup>196</sup>

Denne høje vurdering af Storbritanniens handelspolitiske betydning for Danmark var P. Munch således ikke ene om, omend det i visse situationer og fra visse kredses side søgtes anfægtet, hvor højt man skulle vurdere denne betydning, og hvilke vilkår man af hensyn til den skulle være parat til at acceptere.

Foruden rent handelspolitiske havde Storbritannien for P. Munch en mere omfattende betydning for hele den del af den internationale politik, som berørte Danmark. Det er allerede flere gange påpeget, hvorledes P. Munch både i sine udtalelser og i sin stillingtagen inden for Folkeforbundet lagde afgørende vægt på at være i overensstemmelse med eller i hvert fald ikke alt for åbenlys modsætning til Storbritannien. Det gjaldt under Rådsperioden, således også under drøftelserne i april 1935;<sup>197</sup> det gjaldt under den allerede flere gange nævnte mestbegunstigelsesaktion; det gjaldt under nedrustnings-

194. UM 110.D.11., 15.7.1937.

195. Sst., 20.9.1932.

196. Ft. 1934/35, sp. 79, 17.10.1934. P. Munch nøjedes med i sit svar at tilslutte sig Brorsons glæde over den samstemmighed, der bestod mellem det engelske folk og de nordiske. Sst. sp. 214 f. Om Edens besøg henvises iøvrigt til The Eden Memoirs, Facing the Dictators, s. 121 og Er. 6, s. 39 ff.

197. Jvf. s. 190.

forhandlingerne;<sup>198</sup> det gjaldt under forhandlinger og afstemninger vedrørende den italiensk-etioopiske konflikt,<sup>199</sup> og det gjaldt under den distancering fra sanktionsforpligtelserne i henhold til Pagtens artikel 16, som P. Munch sammen med andre små staters talsmænd indledede i 1936.<sup>200</sup> Dette var ikke ensbetydende med, at P. Munch i alle spørgsmål og ved alle beslutninger kunne tilslutte sig Storbritannien. I en række tilfælde var således Storbritanniens stormagtsstatus i sig selv en hindring herfor.<sup>201</sup> Men det betød, at i en række spørgsmål, som han selv anså for betydningsfulde for Folkeforbundets videre udvikling, lå hans synspunkter – eller lagde han sine synspunkter – nærmere Storbritanniens end nogen anden af de til forskellige tidspunkter tilstedeværende stormagter indenfor Folkeforbundet.

Som allerede omtalt var P. Munch i så henseende meget mere direkte udtalt og klar i sine udtalelser i mere fortrolige forhandlinger end i sine officielle udtalelser.<sup>202</sup> Men allerede i sine samtidige officielle udtalelser var han tilstrækkelig klar og udtalt til, at man på grundlag af dem kan drage den slutning, at Storbritannien efter P. Munchs opfattelse indtog en helt central placering i international politik og havde vidtrækkende betydning for de vilkår, som Danmark havde for deltagelse i denne politik.

Det ville være nærliggende og fristende at drage den slutning, at fordi Storbritannien var Danmarks største kunde, og fordi de handelspolitiske principper, som Storbritannien opretholdt indtil 1932, også var i overensstemmelse med, hvad P. Munch anså for fordelagtigt for Danmark, tillagde P. Munch Storbritannien så stor betydning. Dette var – også ifølge P. Munchs egne samtidige og senere udsagn – tungtvejende grunde. Men denne letfattede og enkle sammenhæng mellem Danmarks handelspolitiske vilkår og deraf afledt almene udenrigspolitiske orientering i forhold til stormagterne er næppe fyldestgørende til at forstå omfanget af den betydning, som P. Munch tillagde Storbritannien.

I hvert fald forekommer det nødvendigt at føje endnu et element til det forsøg på en forklaring, som sådanne overvejelser altid vil være. Som allerede omtalt under gennemgangen af Frankrig og redegørelsen for P. Munchs fremlæggelse af resultaterne fra Crillon-forhandlingerne i 1919,<sup>203</sup> var han allerede umiddelbart efter 1. verdenskrig sympatisk indstillet over for »den

198. Jvf. s. 114 f.

199. Jvf. s. 195 f.

200. Jvf. s. 228.

201. Jvf. især behandlingen af det schweiziske og finske klagepunkt overfor Storbritannien, s. 179 ff.

202. Jvf. s. 267.

203. Jvf. s. 88.

angelsaksiske Tilbøjelighed til at indrette sig efter de givne Forhold«, mens den franske »logik« forekom ham mindre anvendelig.<sup>204</sup> Det var næppe udelukkende et spørgsmål om intellektuelt behag ved den ene tilbøjeligheds fortrin fremfor den anden. Det var også et spørgsmål om, hvilken indstilling eller tilbøjelighed, der gav Danmark og andre ligestillede stater de mest fordelagtige arbejdsvilkår i den internationale politik. Den britiske – eller angelsaxiske – tendens til at indrette sig efter de givne forhold – eller, som Moltesen udtrykte det under debatterne i Folketinget i 1930, »... til netop i Spørgsmaal af saadan uoverskuelig Rækkevidde at lade selve det springende Punkt til en vis Grad staa hen og lade det blive besvaret af Udviklingen, af det historiske Forløb«,<sup>205</sup> gav en langt større flexibilitet og dermed mulighed for også forholdsvis mindre indflydelsesrige stater at søge at påvirke 'det historiske forløb' og dermed være med til at præge opfattelsen og fortolkningen af ethvert spørgsmåls 'springende punkt'. I betragtning af P. Munchs – og andre danskeres – illusionsløse opfattelse af, hvad og hvem der havde afgørende indflydelse i den internationale politik, herunder den internationale organisation, Folkeforbundet, og i bestræbelserne for at søge at begrænse stormagternes indflydelse – eventuelt gennem samme internationale organisation –, var det rimeligt, at han og de foretrak og valgte at støtte sig til den stormagt, som udviste en sådan flexibilitet. Dertil kom, at i det spørgsmål, der næst efter forholdet til Storbritannien, forekom P. Munch at have størst betydning for Danmarks udenrigspolitik – nemlig Tysklands forhold til de øvrige stormagter –, indtog Storbritannien standpunkter, der lå langt nærmere Danmarks og P. Munchs end nogen af de øvrige stormagter i Folkeforbundet.

Også af mere immatrielle grunde – der stod i snæver forbindelse med P. Munchs opfattelse af Danmarks normative interesser, som senere skal blive behandlet – anså P. Munch Storbritannien for ikke blot den mest indflydelsesrige og betydningsfulde stormagt, men også for den, hvis indflydelse, om den virkningsfuldt blev gjort gældende, havde størst udsigt til at fremme etableringen af et internationalt retssamfund, som også Danmark og de andre små stater kunne befinde sig godt i.<sup>206</sup>

204. Hvis man igen retter opmærksomheden mod spørgsmålet om personlige præferencer og rolle-påvirkning, (jvf. s. 266, note 115), kan man gøre opmærksom på hans betragtninger over henholdsvis fransk og britisk udvikling 1910–13 i Er. 2, s. 63–75, især s. 68.

205. Jvf. s. 104.

206. Jvf. hans placering af de angelsaksiske stater blandt Folkeforbundets »sande« venner i 1928, s. 95 f.

*Stormagternes rangfølge og indbyrdes forhold*

Som omtalt tydede P. Munchs stadig fremhævelse af universalitetsprincippet inden for Folkeforbundet og hans samtidige affinden sig med, at dette princip ikke var strengt overholdt på noget tidspunkt af hans udenrigsminister-tid, på, at der for P. Munch bestod en vis rangfølge mellem stormagterne, og at denne rangfølge var betinget af de forskellige stormagters betydning for Danmark også i andre forbindelser, end dem, der gik gennem Folkeforbundet.

På baggrund af den foretagne gennemgang af P. Munchs opfattelse af de syv stormagter og deres mere direkte betydning for Danmark skulle det nu være muligt at opstille en sådan rangfølge.

Øverst på denne kom Storbritannien. Dernæst fulgte Tyskland. Disse to stormagter stod for P. Munch i en særklasse, fordi de både sikkerhedspolitisk, handelspolitisk og med hensyn til den normative politik havde særlige muligheder for at gøre deres indflydelse gældende over for Danmark. Som nummer 3 fulgte Frankrig, der i alle henseender stod Danmark fjernere end de to førstnævnte, men hvis mulige tilknytningsforhold til Storbritannien og modsætningsforhold til Tyskland dog blev tillagt så stor betydning af P. Munch, at han i visse perioder – som senere skal påvises – kunne anse denne stormagt for mere betydningsfuld, også for Danmark, end Tyskland. Rangfølgen for de resterende 4 stormagter er det vanskeligere at udtale sig om. Så meget afhæng af konkrete situationer, hvor disse på den ene eller anden måde gjorde sig bemærkede i den internationale politik, om P. Munch overhovedet udtalte sig om dem. Når det skete, var hans udtalelser i den grad prægede af selve denne situation og de muligheder, som den forekom at indebære for at fremføre synspunkter, som ikke umiddelbart havde nogen forbindelse med de implicerede stormagter. Det gælder især Japan og Italien. Men også for Sovjetunionens og U.S.A.'s vedkommende gælder, at de meget spredte og få udtalelser om disse stormagter ikke giver grundlag for nogen sikker slutning om deres indbyrdes rangfølge i P. Munchs opfattelse.

I betragtning af, at P. Munch var udenrigsminister og politiker og ikke analytiker eller forsker i den funktion, han udøvede, er der heri intet overraskende. I denne funktion havde han ingen forpligtelse til at redegøre for sin opfattelse af hele det internationale system og dets mange enkeltdele, deres indbyrdes placering og betydning for Danmark. Vi må således give afkald på at få oplyst, hvor betydningsfulde eller indflydelsesrige udenrigsminister P. Munch anså de fire stormagter for at være. Vi kan blot konstatere, at for Danmark har han ikke anset dem for så betydningsfulde som de tre førstnævnte. Dette udelukker imidlertid ikke, at han i andre henseender – f.ex. for udviklingen af den internationale politik i Asien og hele

det amerikanske kontinent – anså Japan og U.S.A. for langt vigtigere end Tyskland og Frankrig. Det var der blot ingen, der spurgte ham om som udenrigsminister, og der var ingen lejlighed for ham til på eget initiativ at udtale sig herom som udenrigsminister.<sup>207</sup>

Hvad der ifølge P. Munch hovedsagelig betingede disse stormagters status som sådanne, var deres store magtmidler – som var andre end de rent militære –, der mere end nogen anden stat eller gruppering af stater gav dem muligheder for at påvirke og træffe afgørelser, der kunne få vidtrækkende betydning for ikke alene deres egne, men også alle andre – og især de nærliggende – staters vilkår og muligheder. Den opstillede rangfølge har derfor nok interesse for besvarelse af spørgsmålet om, hvilke stormagter P. Munch anså for de mest indflydelsesrige og betydningsfulde for Danmark i denne stats varetagelse af sine direkte og mere konstaterbare interesser. Men den har kun begrænset betydning til besvarelse af spørgsmålet om, hvorledes Danmark – som andre små stater – efter P. Munchs opfattelse kunne varetage sine sikkerhedspolitiske interesser i dette ords snævre betydning, nemlig sikre sin beståen som selvstændig stat i en væbnet konflikt mellem stormagter, som efter P. Munchs opfattelse ville betyde ophævelsen af alle etablerede regler og i særlig grell form udsætte de mindre stater for stormagternes dominans.

Her var det ikke så meget stormagternes mere eller mindre direkte berøring med og betydning for Danmark, der var betydningsfuld, som deres indbyrdes forhold.

Allerede tidligt i sin politiske karriere gjorde P. Munch opmærksom herpå.

I to artikler i sit tidsskrift »Det ny Aarhundrede« fra 1907 fremsatte P. Munch nogle betragtninger over Danmark og stormagterne, som begge havde som formål at overbevise om Danmarks stedsevarende neutralitet som den eneste sikkerhed – skønt ikke garanti – for Danmarks beståen som nation.<sup>208</sup> Artiklerne er tydeligt skrevet under indtryk af de daværende indrepolitiske forhold og må ses som et led i P. Munchs agitation mod den daværende regering, specielt dens militærpolitiske synspunkter. Det i denne forbindelse mest interessante er imidlertid, at P. Munch i disse artikler – foruden at fremhæve, hvorledes den brutale egennytte nu som altid bestem-

207. Hvad Kenneth N. Waltz har betegnet som »the myth of increased interdependence« i dens meget omfattende verdensomspændende form var ikke nogen anvendelig politisk problemstilling for P. Munch og hans samtidige. (*World Politics*, Vol. XVII, 1964–65, s. 735).

208. *Det ny Aarhundrede*, 4. Aarg., 2. Bd., 1907: Danmark og Stormagterne, s. 226–31, Tyskland og dets Kejser, s. 396–406. Der var i hele P. Munchs argumentation et skel mellem begrebet »stat« og »nation«, som senere skal blive belyst, s. 423 f.

mer stormagternes politik – fremstillede Frankrig og Storbritannien som modvægt mod Tyskland, tydeligvis anså Tyskland for at udgøre den for Danmark mest truende stormagt og anså mulige britiske krænkelser af Danmarks neutralitet for betydningsløse. At bygge på disse udtalelser med hensyn til P. Munchs opfattelse af stormagternes indbyrdes forhold 20–30 år senere og i en ganske anden position, ville være oplagt urimeligt. De er da også snarere anført for at gøre opmærksom på to ting. For det første, at P. Munch meget tidligt – og endnu tidligere end det iøvrigt var almindeligt i dansk politisk debat – inddrog stormagternes indbyrdes forhold som afgørende betydningsfuldt for Danmarks sikkerhed. For det andet at han allerede på dette tidspunkt fandt en mulig krænkelse af Danmarks neutralitet for overskuelig i sin virkning.<sup>209</sup>

Denne fremhævelse af stormagternes indbyrdes forhold – deres brutale og indbyrdes uforenelige egennytte – som afgørende for de vilkår, hvorunder Danmark kunne varetage sine sikkerhedspolitiske interesser, indgik siden som et fast element i så godt som alle betragtninger over Danmarks stilling i international politik fra P. Munchs side. Det har en interesse at følge dem over noget længere tid, fordi man derved får mulighed for at se, hvorledes stormagtsadfærd og stormagtspression tog sig ud for P. Munch fra hans tidlige politiske karriere inden for det danske samfund og frem til det tidspunkt, hvor han opnåede at blive dette samfunds ansvarlige talsmand i forhold, også over for disse stormagter.<sup>210</sup>

I en artikelrække 1908–09 udpenslede og anskueliggjorde P. Munch den tankegang, som han allerede havde indledt med de ovenstående artikler. Hvad stormagternes indbyrdes forhold angik, fremhævede P. Munch gang på gang det indbyrdes forhold – herunder en eventuel krig – mellem Tyskland og Storbritannien som helt afgørende for Danmarks sikkerhed.<sup>211</sup>

209. Den i dansk debat iøvrigt fremherskende tendens var en meget énsidig opmærksomhed om Tyskland og denne stats forhold direkte til Danmark, formentlig betinget af det slesvigske spørgsmål. Jvf. Troels Fink: Spillet om Dansk Neutralitet 1905–09. Århus 1959. Som forløber for P. Munchs fremhævelse af stormagternes indbyrdes og reelt Danmark uvedkommende forholds betydning kan anføres Frederik Bajer, jvf. min Synopsis over dansk historisk forskning af skandinavisk politik 1853. Duplikeret. 1962. Fremlagt på 2. nordiske seminar om international politik, Helsingfors 1962.

210. I mange tilfælde er disse betragtninger fremsat i forbindelse med en ganske bestemt konklusion med hensyn til værdien, omfanget og formålet med dansk militærvæsen. Dette må holdes for øje – men iøvrigt vil disse konklusioner først blive taget op til analyse i afsnittet om Danmarks sikkerhedspolitiske interesse.

211. P. Munch har selv i sine *Erindringer*, 1, s. 266 f., foretaget en registrering og sammentrængning af disse artikler, som jeg anser for fuldt dækkende for de i artiklerne fremsatte synspunkter for så vidt angår stormagternes indbyrdes forhold.



I sin »jomfrutale« i Folketinget i juni 1909 fremsatte P. Munch nogle betragtninger over stormagternes indbyrdes forhold. Han fremhævede her, at stormagtskonstellationer og stridsspørgsmål stormagterne imellem forekom ham så omskiftelige, at der ikke var nogen grund til de mange mørke betragtninger, der blev brugt som argumenter for en forøgelse af det danske forsvar.<sup>212</sup>

I forbindelse med behandlingen af voldgiftstraktater mellem Danmark og andre stater, kom P. Munch i samlingerne 1910/11 og 1911/12 ind på spørgsmålet om, hvorledes man ved at indgå sådanne traktater – især med stormagter, og især mellem stormagter – kunne bidrage til at styrke hele fredsarbejdet.<sup>213</sup> For ham stod det som indledningen til en ny æra, hvis det lykkedes at gennemføre voldgiftsaftaler mellem U.S.A. og Storbritannien og Frankrig og U.S.A. Sådanne aftaler mellem stormagterne ville kunne betyde meget for den kommende udvikling inden for international politik. Specielt efterlyste han muligheder for indgåelse af en voldgiftstraktat mellem Danmark og Tyskland.<sup>214</sup> Men hans hovedinteresse i dette spørgsmål var, at han anså det for godt, om stormagterne indbyrdes kunne enes om sådanne aftaler – hvor begrænsede de end måtte være.

Først i 1922 fik offentligheden mulighed for gennem forsvarskommissionens beretning at danne sig et indtryk af de erfaringer, P. Munch gjorde herom i løbet af 1. verdenskrig.<sup>215</sup> Hverken denne eller P. Munchs senere offentliggjorte, men næsten samtidigt nedfældede optegnelser, giver imidlertid i så henseende meget udførlig oplysning.<sup>216</sup> Mest givende er P. Munchs skildring af hans opfattelse af, hvad der foregik omkring krigsudbruddet og mineudlægningen 5. august 1914. Her får man indtrykket af, at stormagterne – specielt Tyskland – var rykket så tæt ind på livet af danske beslutningstagere, at enkelte fandt det uundgåeligt, at Danmark måtte vælge mellem dem. Ifølge optegnelserne faldt denne tanke aldrig P. Munch ind, og han gengiver med liden skjult foragt de udtalelser, der fremsattes i så henseende.<sup>217</sup> Hvor nær det efter P. Munchs opfattelse alligevel var ved, at et valg var blevet truffet, fremgår af hans stærke fremhævelse af kongens

212. Ft. Overord. Saml. 1909, sp. 225, 17.6.1909.

213. Ft. 1910/11, sp. 6456–63, 30.3.1911.

214. Ft. 1911/12, sp. 2267 f., 23.11.1911.

215. Beretning afgiven af Kommissionen til Undersøgelse og Overvejelse af Hærens og Flaadens fremtidige Ordning. København 1922. Beretning afgiven af det radikale Venstres og Socialdemokratiets Repræsentanter, s. 9–98, samt Bemærkninger . . s. 231–44.

216. Er. 2, s. 204–44.

217. Sst., s. 218.

holdning og dens betydning for den endelige beslutnings gennemførelse.<sup>218</sup> Det viser, at det heller ikke efter P. Munchs opfattelse har været ligegyldige og indflydelsesløse enkeltindivider eller grupper, der har været inde i overvejelser om nødvendigheden af at træffe et valg, thi i så fald kunne kongens stillingtagen næppe være blevet udslagsgivende.

Men næppe var krigen slut, før ministeriet fremsatte forslag om nedsættelse af en kommission til drøftelse af hærens og flådens fremtidige ordning.<sup>219</sup> Det hedder i bemærkninger til forslaget bl.a., at disse drøftelser først vil kunne afsluttes, når »der er Klarhed over hvorledes Forholdet mellem Staterne former sig«. Drøftelserne skal gå ud på at fastslå, ». . . hvilken Ordning, der bedst svarer til Danmarks Stilling mellem Staterne og derfor er den mest betryggende, og at skabe et System, der er i Overensstemmelse med det danske Folks Tænkemaade.«

I selve dette oplæg lå en direkte opfordring til at formulere og klargøre en opfattelse af forholdet mellem staterne og Danmarks stilling i international politik.<sup>220</sup>

I sine indlæg under drøftelserne fremhævede P. Munch da også: »Vi maa selvfølgelig, naar vi bedømmer Danmarks Stilling, naar vi vurderer, hvorledes vi skal ordne os her, tage Hensyn til, hvorledes den Verden ser ud, som ligger omkring os . . .«<sup>221</sup>

Allerede på dette tidspunkt påpegede P. Munch den betydning, som oprettelsen af et Folkenes Forbund kunne få for disse overvejelser, men mente iøvrigt, at man ikke behøvede afvente dettes endelige udformning, før man udtalte sig.<sup>222</sup>

Det var under indtryk af den ændrede grænsedragning mellem Danmark og Tyskland, at P. Munch som ordfører for Det radikale Venstre udtrykte følgende for ham ret usædvanlige ord i Folketinget i juni 1920: »Vor Tanke vender sig i dette Øjeblik med dyb Erkendtlighed til de allierede Magter, der anerkendte Danmarks Ret og skænkede Danmark Oprejsning for den Uret, der var overgaaet det i 1864. Denne Taknemmelighed føles ikke mindst af os, der altid saa hen til Frankrig og til England som Arnestederne for de Lighedens, Frihedens og Humanitetens Grundsætninger, til hvilke vi be- kender os. Vi nærer det Haab, at ogsaa det tyske Folk, naar den første Tids

218. Sst., s. 220.

219. Ft. 1918/19, sp. 2235, 5.12.1918, jvf. Till. A, sp. 3118-20.

220. | At forslaget og dets formulering var udarbejdet af P. Munch var næppe nogen  
| i tvivl om. Jvf. Er. 4, s. 11.

221. Ft. 1918/19, sp. 2252, 5.12.1918. Fortsættelsen, der indeholder en vigtig kvalificering, vil senere blive citeret, s. 438. Jvf. iøvrigt Er. 4, s. 10.

222. Sst., sp. 2255 og sp. 2262.

Bitterhed er overvundet, vil erkende Retfærdigheden af den Løsning, der nu finder Sted i Sønderjylland. De Kredse, jeg tilhører, har altid følt sig i den stærkeste Modsætning til det magtkære Tyskland, der i 1864 berøvede Danmark Sønderjylland, og som i de følgende Tider med haard Haand styrede de danske Sønderjyder. Men dette Tyskland er nu et besejret Tyskland, og der har altid været et andet Tyskland, besjælet af en anden Aand. Vi haaber at denne Aand maa blive den sejrende i det store Naborige, som trods alle Omskiftelser vil have saa afgørende Betydning for Danmarks Stilling ogsaa i de kommende Tider.«<sup>223</sup>

De her fremførte synspunkter nærmer sig i meget høj grad det valg mellem stormagter, som P. Munch iøvrigt konsekvent afviste. De nærmer sig ogsaa en opdeling af stormagter i for Danmark »gode« og »dårlige«, og for P. Munch i hans politiske standpunkt i Danmark en sondring mellem »fremskridtsvenlige« og »reaktionære«, som man mærker dønninger af i hans ord fra 1928 om Folkeforbundets »lunkne« og »sande« venner.<sup>224</sup> Som senere skal påvises under gennemgangen af Danmarks normative interesser giver udsagn som disse indblik i en bestanddel af P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik, som hverken hans samtid eller eftertiden synes at have haft meget blik for. I denne forbindelse må fremhæves, at udsagnet er fremsat i en ganske bestemt situation og under indtryk af begivenheder, som i betragtning af P. Munchs mangeårige deltagelse i og interesse for danskheden i Sønderjylland, forståeligt forekom ham afgørende og skelsættende for det samfund, han arbejdede i.<sup>225</sup> Endvidere kvalificeredes hans stillingtagen til stormagterne netop ved hans appel til »det andet Tyskland«, som han håbede ville afløse det magtkære Tyskland.

Allerede samme efterår fandt P. Munch det nødvendigt at imødegå den konservative Bent Holsteins påstand om, at Danmark nu måtte »orientere« sig i sin udenrigspolitik og slutte sig tættere til Vestmagterne under en eller anden form.<sup>226</sup> Og under drøftelserne af forsvarslovene i maj 1922 formulerede P. Munch det som en meget vigtig opgave »at undgaa, at Taknemmeligheden efter Sønderjyllands Genforening og de gamle i og for sig naturlige Følelser skal føre til, at Danmark kommer i et Slags politisk Afhængighedsforhold til Vestmagterne.«<sup>227</sup> I den forbindelse berørte han iøvrigt det

223. Ft. 1919/20, sp. 6470, 25.6.1920.

224. Jvf. s. 95 f.

225. Om P. Munchs interesse for og deltagelse i arbejdet i Sønderjylland se Er. 1, s. 54 f.

226. Ft. 1920/21, sp. 1134, 30.10.1920.

227. Ft. 1921/22, sp. 7596, 23.5.1922.

synspunkt, at Folkeforbundet skulle være at opfatte som en slags »hellig Alliance, et Forbund af de sejrende.« Hvis det virkelig var tilfældet – hvad P. Munch ikke mente det var – eller hvis Forbundet udviklede sig på den måde, »vilde jeg for min Del være ganske overbevist om Nødvendigheden af at stille Forslag om Danmarks Udmeldelse af Forbundet, . . .«<sup>228</sup>

Om stormagternes indbyrdes forhold udtalte P. Munch sig meget tydeligt under forsvarsdebatten i 1922. Han erklærede sig enig med den konservative Pürschel i dennes udsagn om, »at der for Tiden hersker en overmaade usikker Tilstand i de europæiske Staters indbyrdes Forhold.« Mange stater var præget af krigtstræthed, men tilstanden kendetegnedes »ingenlunde ved, at de forskellige Stater og Folk er kommet til Ro ved den Afgørelse, der blev truffet paa Grundlag af den sidste store Krig.« Herefter gik P. Munch over til at fremsætte sin opfattelse af stormagternes indbyrdes forhold.

»Ser vi paa den øjeblikkelige Tilstand i Europa, kendetegnes den ved Tysklands foreløbige militære Afmagt, men tillige ved Muligheden for, at denne militære Afmagt i Løbet af en overskuelig Tid, om end ikke i de nærmeste Aar, kan ophøre og Tyskland, muligvis i Forbund med Rusland, atter kan blive en militær Stormagt, der ikke i Kræfter staar tilbage for de andre Stormagter. I selve Øjeblikket kendetegnes Stillingen endvidere ved Vestmagternes fuldstændige militære Overlegenhed baade paa Havet og til Lands, men desuden ved den bristende Forstaaelse mellem Vestmagterne, der gør til et tvivlsomt Spørgsmaal, hvor længe det Forbund mellem Frankrig og England, som mange . . . har sat megen Lid til, vil holde.«<sup>229</sup>

Under finanslovsdebatten i efteråret 1923 udtalte P. Munch om de internationale politiske forhold, at Folkeforbundet ikke havde så megen magt og myndighed, at det »med blot nogen Udsigt til at øve virkelig Indflydelse kan gribe ind i det store Stridsspørgsmaal mellem Frankrig og Tyskland, som forgifter Europas Liv, og som er den farligste, den mest betydningsfulde Kilde til den stadig fortsatte Urotilstand mellem de europæiske Stater.«<sup>230</sup> Senere i samme tale – hvor P. Munch foruden det spændte forhold mellem Frankrig og Tyskland også omtalte konflikten mellem Grækenland og Italien som krisesymptom – fremhævede han imidlertid, at uroen i Europa beroede

228. Sst., sp. 7598. Synspunktet havde været berørt tidligere af P. Munch – i november 1919 – hvor han havde hævdet at forskellen mellem Folkeforbundet og Den hellige Alliance var, at mens skaberne af den sidste var bagudskuende og bevarende, så var skaberne af Folkeforbundet fremadskuende. (Ft. 1919/20, sp. 1320, 19.11.1919).

229. Ft. 1921/22, sp. 7156 f., 17.5.1922. Jvf. P. Munch i Ft. 1920/21, sp. 5503, 13.4.1921 om kaprustning mellem Japan, Storbritannien og U.S.A. og modsætning mellem Frankrig og Tyskland.

230. Ft. 1923/24, sp. 808, 23.10.1923.

»først og fremmest paa dette, at der i alle de storpolitiske Spørgsmaal bestod en dybtgaaende Meningsforskel mellem Frankrig og England.«<sup>231</sup>

Under forhandlingerne om det af den socialdemokratiske regering fremsatte forslag til lov om omdannelse af hær og flåde til et vagtkorps og en statsmarine – det såkaldte afrustningsforslag – var der rig lejlighed til at fremkomme med betragtninger over stormagternes indbyrdes forhold. P. Munch lod da heller ikke lejligheden gå fra sig. Han omtalte bl.a. Locarno-aftalerne, hvis rækkevidde han erkendte var begrænset, men, fortsatte han, »det kan jo ikke bestrides, at de bringer det, som man under disse mange Forhandlinger saa hyppigt har kaldt den moralske Afrustning, bringer den i hvert Tilfælde for de Staters Vedkommende, hvor Vanskeligheden var allerstørst.« Og med disse stater mente han Tyskland, Belgien og Frankrig.<sup>232</sup> I fortsættelse heraf udtrykte han sin glæde over, at alle indflydelsesrige politiske grupper i de tre stormagter – Frankrig, Storbritannien og Tyskland – havde kunnet slutte op om disse aftaler. Det styrkede tiltroen til deres holdbarhed. Især glædede han sig over, at dette havde været muligt i Tyskland.<sup>233</sup> Fra Venstres og Konservatives side var nu – i erkendelse af Locarno-aftalernes karakter af afspænding i Vesteuropa – fremført, at der stadig var modsætningen mellem Storbritannien og Sovjetunionen. Om denne sagde P. Munch, at det jo var en gammel modsætning, som han havde hørt om i sin skoletid. Også hvad den angik, mente han imidlertid, at Locarno-aftalerne kunne have en gavnlig virkning. »Det, der kunde føre Rusland frem til at spille paa alle Muligheder og optage en mulig Styrkeprøve med England i andre Verdensdele uden Hensyn til den Følge, det kunde faa for Ruslands Stilling i Europa, var dog i første Række Forventningen om en dybtgaaende Splid i det vestlige og det mellemeuropæiske Omraade.« Nu – efter Locarno-aftalerne kunne man formode, »at man i Rusland ikke var saa overvættets tilbøjelig til at sætte Sagen paa Spidsen og styre frem mod en Styrkeprøve med England.«<sup>234</sup> Forestillingen om faren – også for Danmark – ved spændingen mellem Sovjetunionen og Storbritannien beroede for P. Munch at se på den formodning, »at Rusland er en ganske overordentlig stærk Militærmagt af en særegen Beskaffenhed . . . Men bag dette staar jo ikke en virkelig Styrke af militær Karakter i Rusland af en saadan Beskaffenhed, som man her synes at forestille sig.« »Der kan ikke være Tvivl om, at baade

231. Ft. 1923/24, sp. 810, 23.10.1923.

232. Ft. 1925/26, sp. 3161, 10.12.1925. Jvf. P. Munch: Hvad betyder Locarno-Aftalerne? især s. 18 f.

233. Sst., sp. 3162 f.

234. Sst., sp. 3163 f.

Frankrig og England militært er Rusland langt overlegne.«<sup>235</sup> Dertil kom, at Sovjetunionen ikke besad »en industriel Magtudvikling«, der lod sig sammenligne med Vestmagternes.

Under de fortsatte forhandlinger – der foregik under indtryk af den ringe udsigt til at få forslaget gennemført, fordi dets modstandere i Folketinget havde flertal i Landstinget<sup>236</sup> – var indlæggene mere prægede af den indrepolitiske bedømmelse af forslagets indhold end af dets ydre forudsætninger. Imidlertid havde man fra Venstres side i sin argumentation imod at tilslutte sig forslaget anført, at man måtte afvente virkningen af Tysklands optagelse i Folkeforbundet. Hertil svarede P. Munch: »Det er en Vending, i hvilken man kan lægge baade godt og ondt. Der kan lægges i den, at man vil se gennem lang Tid, om Forholdene ikke kunde falde til Ro, om Tyskland bliver et roligt og fredeligt Medlem inden for Folkeforbundet, og om dets Tilstedeværelse dér ikke giver Anledning til forøgede Kriser og forøgede Vanskeligheder under Forhandlingerne. Hvis man lægger dette ind i det, tror jeg for min Del, at saa vil man meget længe paa Grundlag deraf kunne sige, at Tiden ikke er inde til at foretage Forandringer i Danmark. Thi det maa vi alle regne med, at den Dag, da Tyskland er Medlem af Folkenes Forbund, da dette i anden Grad, end det hidtil har været Tilfældet, bliver Brændpunktet for de store politiske Modsætninger – siden maaske endda mere ved Optagelsen af Rusland –, vil der være mange flere Kriser, mange flere Øjeblikke med stor Spænding, hvor det vil blive forkyndt over Verden, at nu staar alt paa Spil. Det er ikke saaledes, at fordi man har fundet Former, under hvilke man kan forhandle Staterne imellem, er man dermed ude over Vanskelighederne, saa vil disse forsvinde.«<sup>237</sup>

Fra dette tidspunkt – i 1926 – synes P. Munch at være ophørt med at udtale sig så klart og forståeligt om forholdet mellem stormagterne – i hvert fald i offentlige debatter. Hvad der kan have betinget denne tilbageholdenhed, vil der senere blive lejlighed til at overveje. Her bemærkes det kun, fordi det medfører, at man for de følgende år, ja helt frem til hans død godt tyve år senere, er henvist til andet materiale af en mindre udadvendt karakter.

Som flere gange omtalt i det foregående, talte P. Munch som udenrigsminister ofte om stormagternes afgørende indflydelse, deres betydning og dermed deres ansvar. Men han konkretiserede sjældent – som i 1910'erne og 1920'erne – hvilke forhold mellem hvilke stormagter og i hvilke spørgsmål,

235. Sst., sp. 3164.

236. P. Munch i Ft. 1925/26, sp. 5716 f., 12.3.1926.

237. Sst., sp. 5741.

der efter hans opfattelse var de vigtigste, hverken for den internationale politik i almindelighed, eller for Danmarks særlige vedkommende – når bortses fra handelspolitiske spørgsmål. De enkelte tilfælde – og mest udtalt var han med hensyn til forholdet Japan-Kina i deres indbyrdes konflikt i 1932 og med hensyn til Italien og dets forhold til Etiopien i 1935–36 – er anført i det foregående under gennemgangen af de enkelte stormagter.

På et pressemøde med den udenlandske presse i december 1930 udtalte P. Munch på opfordring, at den vigtigste realitet for ham at se var forholdet mellem Frankrig og Italien. Sovjetunionens stilling var uklar, men der var en vis »Kokketeren mellem Rusland, Tyskland og Italien.«<sup>238</sup> I juni 1934 sagde P. Munch til danske journalister, at han ville gøre opmærksom på noget vigtigt: »Den større og større Usikkerhed i de forskellige Stormagters Opstilling overfor hinanden. En Tid saa det jo endog ud, som om England var kommet til at staa overfor Frankrig – paa Baggrund af den tydelige Forskel i Stillingen til Tyskland og dette Lands Oprustning.«<sup>239</sup>

Hvor længe P. Munch fandt, at der bestod denne usikkerhed i stormagtskonstellationerne, lader sig vanskeligt opklare. Men det er væsentligt til forståelse af hans opfattelse af Danmarks stilling i international politik – både i almindelighed og på det bestemte tidspunkt –, at han så tydeligt fremhævede betydningen af denne usikkerhed. Den omskiftelighed og uvished med hensyn til, hvilke stormagter, der i hvilke spørgsmål stod sammen, og hvilke, der var mod hinanden, indebar nok en vis utryghed og en række vanskeligheder med hensyn til stillingtagen og manøvrering i internationale forhandlinger sammen med disse stormagter. Men det var en utryghed og vanskelighed, som trods alt måtte forekomme mere fordelagtig end en alt for fast frontdannelse mellem stormagterne, hvor modsætningerne – i kraft af stormagternes store krigspotentiel – kunne frygtes søgt afgjort ved våben. Og for P. Munch som Danmarks udenrigsminister var denne utryghed ved den omskiftelige stormagtskonstellation i hvert fald at foretrække for en fast stormagtsgruppering, hvor Tyskland og Storbritannien – de for Danmark mest betydningsfulde stormagter – stod i hver sin, indbyrdes modstillede gruppe. Det var blandt andet dette den vigtige oplysning rummede – nemlig at man ikke alt for sikkert skulle regne med, at Storbritannien i alle spørgsmål ville stå på Frankrigs side mod Tyskland.

På det nordiske udenrigsministermøde i Oslo i august 1935 fremsatte P. Munch sit hypotetisk formulerede spørgsmål om, hvor vidt Italien og Tyskland kunne finde hinanden, hvis Italien blev presset af Frankrig og Stor-

238. UM 110.D.12, 2.12.1930.

239. UM 110.D.11, 14.6.1934.

britannien i Etiopien-spørgsmålet.<sup>240</sup> På det tilsvarende møde i Helsingfors i april 1937 var P. Munch ikke længere hypotetisk. Muligheder og konstellationer forekom begrænsede, og han udtalte under drøftelsen af den internationale politiske situation, at hverken Tyskland eller Storbritannien endnu var rede til krig, men der var ringe chance for forståelse.<sup>241</sup>

### *Betydningen af stormagternes indbyrdes forhold for Danmark*

#### a. Sikkerhedspolitisk

Som allerede påpeget flere gange, var det stormagternes indbyrdes forhold i forbindelse med deres store militærpotentiel og øvrige magtmidler, der for P. Munch var afgørende med hensyn til, om deres indbyrdes konflikter antog en voldelig karakter eller ej. Det var endvidere udelukkende en sådan mulig voldelig konflikt mellem stormagter, der efter P. Munchs opfattelse indebar en virkelig risiko for Danmarks sikkerhed i betydningen opretholdelsen af staten Danmarks status som selvstændig stat med det territoriale omfang, som man fra dansk side anså sig for berettiget til. Afgørende for Danmarks sikkerhedspolitiske interesser blev således for P. Munch, i hvilken udstrækning man kunne formode, at stormagternes indbyrdes forhold tenderede mod en voldelig konflikt mellem dem. Men det var ikke alle voldelige konflikter mellem alle stormagter, der af P. Munch blev tillagt lige stor betydning. Det var først og fremmest *den* voldelige konflikt, som i 1914–18 var blevet ud-kæmpet mellem de for Danmark to afgørende stormagter, Tyskland og Storbritannien.

Andre voldelige konflikter mellem andre stormagter kunne P. Munch vel beklage ud fra en almindelig human afsky over for krige som sådanne. Men de indebar ikke for ham at se samme risikomoment for Danmark som en krig mellem Storbritannien og Tyskland. Indirekte kunne de dog indebære en risiko, idet selve deres tilstedeværelse og på forhånd uforudseelige forløb kunne medføre, at også de for Danmark mest betydningsfulde stormagter blev inddraget i dem.

Ser man på de ovenstående – med hensyn til tid og sted vidt forskellige og i den forstand usammenlignelige udtalelser fra P. Munchs side om hans opfattelse af forholdet mellem stormagterne – går der igennem dem en klar linie: nemlig standpunkttagen til udsigten til, at Storbritannien og Tyskland

240. Jvf. s. 262. På samme møde udelukkede han dog ikke muligheden af forståelse mellem Frankrig, Storbritannien og Italien i samme spørgsmål. – Hvad der ifølge det norske referat skulle føre til Folkeforbundets sprængning.

241. UM 5.F.73. Nordisk udenrigsministermøde, Helsingfors april 1937. Referatet.



skal befinde sig i enten en direkte indbyrdes konflikt eller af andre stormagter søges draget ind i konflikter, der ligeledes medfører, at de kommer til at stå over for hinanden i indbyrdes modstående stormagtsgrupperinger. Det var denne stormagtskonstellation, der for P. Munch både i hans udenrigsminister-tid og før forekom ham at indebære den virkelig alvorlige trussel mod Danmarks sikkerhed.

Som vi har set, gav P. Munch både samtidigt og senere udtryk for en tydelig tilfredshed med og overbevisning om det retfærdige og fremadrettede ved udfaldet af 1. verdenskrig. Det forekommer overvejende at være betinget af hans stærke optagethed af og engagement i det nationale arbejde i Sønderjylland og at stå i forbindelse med hans opfattelse af, at Tyskland før 1. verdenskrig udgjorde et for ham og hans meningsfæller særligt afskyvækkende reaktionært, autoritært og magtpræget politisk system. Måske var den sidste opfattelse afhængig af det første, men endvidere forekom det P. Munch, at fremskridtet havde bedre vilkår i Frankrig og Storbritannien end i Tyskland. Krigen havde været grufuld. Også for Danmark og den danske regering havde den skabt store vanskeligheder. Men dens udfald kunne af P. Munch opfattes og udlægges som retfærdighedens og fremskridtets sejr, hvorfor han da heller ikke ses at have beklaget det.

Den deplacering af Tyskland som stormagt, som var en følge af krigens udfald, var således for P. Munch en fordel for Danmark. Men kun ganske få år efter krigens ophør gjorde han opmærksom på, at varigheden af denne deplacering kunne man ikke stole for meget på. Den afhang ikke udelukkende af Tysklands indre udvikling, men i nok så høj grad af den styrke og konsekvens, hvormed de øvrige stormagter – og her først og fremmest Frankrig og Storbritannien – var indstillet på at fastholde og håndhæve den. Opstod der mellem dem uenighed i så henseende, måtte man forudse og fra dansk side frygte, at Tyskland kunne genvinde sin tidligere stormagtsstatus i samme – måske større – omfang som før 1. verdenskrig. I så fald kunne Danmarks sikkerhedspolitiske problem atter blive akut. Så meget desto mere, som den i 1920 opnåede grænsedragning var et resultat af Tysklands nederlag under 1. verdenskrig – uanset hvor berettiget og retfærdig den fra dansk side blev anset for at være.

Deraf fulgte også hans store interesse for, at Tyskland hurtigst muligt blev inddraget i Folkeforbundet, lige som hans standpunkttagen til ligestillingsspørgsmålet under nedrustningskonferencen og afstandtagen fra en for-dømmelse af Tyskland i 1935 forekommer betinget heraf. Det var de øvrige stormagter, der havde muligheder og dermed ansvaret for at fastholde Tyskland i den deplacerede situation, som det var blevet anbragt i i 1919. Det kunne efter P. Munchs opfattelse bedst og mest smertefrit gøres ved hurtigst

muligt at inddrage Tyskland i de aftaler og forhandlinger, som foregik inden for den etablerede internationale organisation, således at nødvendige og uundgåelige ændringer i det internationale system, som var søgt etableret ved udgangen af 1. verdenskrig, kunne foregå gennem forhandlinger inden for denne organisation. Dertil hørte endvidere efter P. Munchs opfattelse en langsom, men tydelig tilnærmelse fra de øvrige stormagters side med hensyn til rustningsniveau og andre stormagtsrettigheder til samme stade, som det, der var søgt fastsat for Tyskland i Versailles-freden.

Men ville eller kunne de øvrige stormagter ikke gøre dette, og ville eller kunne de samtidig heller ikke blive enige om at fastholde Tyskland i den lave position, som det havde fået i 1919, ja, så måtte Danmark og de øvrige små stater indrette sig herefter. De kunne ikke sætte deres sikkerhedspolitiske og øvrige interesser på spil for at søge at gennemtrumfe eller fastholde en tilstand, som stormagterne ikke var indstillet på at stabilisere. Hverken enkeltvis eller samlet havde små stater nogen mulighed for at påvirke forholdet mellem stormagterne – i hvert fald slet ikke i for stormagterne meget afgørende spørgsmål, som indebar risiko for en væbnet konflikt dem imellem. Det kunne de kun søge påvirket gennem stormagterne. Men i så fald måtte de vælge gennem hvilke eller hvilken, og dermed bringe sig i et afhængighedsforhold, hvis følger var uoverskuelige, fordi man aldrig kunne vide hvor langt og hvor stærkt en stormagt eller stormagtsgruppering ville fastholde og videreføre det formål og sigte, hvormed de små stater var gået ind i en eller anden form for tilknytning til denne. Dertil kom, at det i hvert fald for Danmark ville medføre en sådan ændring i dets – i hvert fald rent handelspolitisk set – forholdsvis gunstige placering med to store afsætningsområder, der gensidigt udviste årvågenhed over for hinanden, således at man ikke kom i et énsidigt afhængighedsforhold.

Set fra P. Munchs synspunkt var det stormagterne, der i løbet af 1920'erne og 30'erne ikke viste energi og vilje til at fastholde og gennem langsom ændring videreudvikle det internationale system, som var søgt etableret i 1919.<sup>242</sup> For Danmark måtte konsekvensen – efter P. Munchs opfattelse – blive den, at man derfor måtte distancere sig fra enhver gruppering eller organisationsform, der indebar risikoen for, at man ved en væbnet konflikt skulle blive blot udlagt som eller beskyldt for at stå den ene stormagtsgruppe nærmere end den anden. Dette vil nærmere blive belyst ved gennemgangen af Danmarks sikkerhedspolitiske interesse. Her er det imidlertid af betydning at gøre opmærksom på P. Munchs betragtninger i forbindelse med indgåelsen af den dansk-tyske ikke-angrebstraktat for at se, hvorledes

242. Jvf. Martin Gilbert: *The Roots of Appeasement*, London, 1966 og Basil Collier: *A Short History of the Second World War*, London 1967, Kap. 1-3.

hans opfattelse af en stadig mere udtalt konflikt mellem stormagtsgrupper, hvor Storbritannien og Tyskland befandt sig i hver sin gruppe, også havde betydning. På hvilket tidspunkt og under hvilke omstændigheder Tyskland i april 1939 fremsatte et forslag til de nordiske stater om indgåelse af ikke-angrebstraktater, er tidligere blevet skildret udførligt af Viggo Sjøqvist.<sup>243</sup>

Forinden P. Munchs udtalelser i denne forbindelse tages op til analyse, skal anføres en udtalelse fra et møde med danske journalister i november 1934. Her udtalte P. Munch i anledning af forlydender om indgåelsen af en ikke-angrebspagt mellem Danmark og Tyskland, at et sådant spørgsmål i hvert fald ikke burde fremføres fra dansk side. Han fortsatte: ».. hver ny Pagt, man afslutter, til en vis Grad er Udtryk for, at man ikke stoler paa de gamle. De nye Pagter er maaske i Virkeligheden mere Tegn paa, hvis Kølvand den ene eller den anden Stat bevæger sig ind i. Vi ønsker for vort Vedkommende hverken at være i Kølvandet hos den ene eller den anden.«<sup>244</sup> I betragtning af fremsættelsestidspunktet og de daværende omstændigheder rummer udsagnet ikke noget overraskende. P. Munchs standpunkt til spørgsmålet om en dansk-tysk ikke-angrebstraktat er i forvejen velkendt.<sup>245</sup> Ting er dog værd at gøre opmærksom på: 1) At et dansk initiativ i hvert fald ikke skulle tages i dette spørgsmål, 2) At P. Munch i hvert fald i 1934 anså en ikke-angrebspagt for en mere eller mindre åbenlys tilkendegivelse af et særligt forhold mellem de traktatsluttende stater.

I april 1939 var der ikke tale om et dansk, men om et tysk initiativ. Det forekom nok umiddelbart fremkaldt af præsident Roosevelts budskab, men kunne samtidig anses for at være et led i den længe pågående tyske agitation mod Folkeforbundet. I forbindelse hermed udøvede det pression over for de nordiske – som en række andre små – stater for at formå dem til at gå endnu længere i deres distancering fra Forbundet, end de havde gjort med erklæringerne af 1. juli 1936 og 24. juli 1938.<sup>246</sup>

243. Sjøqvist, s. 287 ff.

244. UM 110.D.11., 6.11.1934.

245. Sjøqvist, s. 288.

246. Jvf. P. Munch på nordisk og senere udvidet udenrigsministermøde i København juli 1938, hvor han fandt den tyske henvendelse om artikel 16 meget kraftig. (UM 5.F.79. Referat af mødet 22.7.). Et indlæg fra P. Munch i denne debat mellem Tyskland og de små stater var iøvrigt hans udtalelse til den udenlandske presse i februar 1938, hvor han erkendte, at der umiddelbart efter 1. verdenskrig »var nogen Risiko for, at Folkeforbundet blev opfattet som et Forbund af sejrende Magter. Nu er der en Række Stater, som stræber efter upartisk Politik, ligesom de nordiske Lande og de øvrige Oslo-Stater.« Og han understregede, at disse stater ville forblive i Folkeforbundet for at føre upartisk politik. (UM 110.D.12, 9.2.1938).

I sin forelæggelsestale i Folketinget 1. juni 1939 sagde P. Munch – efter at have opridset traktatens indhold –: »Det Tilsagn, Danmark giver, gaar da ud paa, at vi under Krig mellem Tyskland og anden Magt vil forblive neutrale. Dette er en naturlig Konsekvens af den upartiske, neutrale Holdning over for Magtgrupperne, som har almindelig Tilslutning i det danske Folk, og som er og bliver Danmarks Politik under de skiftende Forhold.«<sup>247</sup>

Som allerede berørt, og som senere yderligere skal omtales, blev det under drøftelserne af traktaten hovedsagelig et spørgsmål om den danske særstilling i forhold til de øvrige nordiske stater, der blev genstand for opmærksomhed. Ole Bjørn Kraft udtalte dog, at efter hans opfattelse havde man også gennem et fælles nordiske svar – som i givet fald måtte være blevet et høfligt afslag – kunnet overbevise Tyskland om sin neutralitetsvilje, om hvilken der ifølge ham ikke kunne eller måtte herske nogensomhelst tvivl.<sup>248</sup> Aksel Larsen var meget stærk modstander af traktaten, som han fandt var i strid med Folkeforbundspagten.<sup>249</sup>

Den eneste, der i løbet af debatten direkte berørte forholdet mellem stormagterne som en af forudsætningerne for traktaten, var Hartvig Frisch, der som »svar« på den svenske regeringserklæring udtalte, at vi jo havde ikkeangrebstraktater med en række andre lande, »og vi er yderligere som Medlemmer af Folkeforbundet inde i et helt Ikke-Angrebsystem af kollektiv Art, et System, som netop Tyskland staar uden for.«<sup>250</sup>

Vender man sig derefter mod det fortrolige materiale om P. Munchs overvejelser i anledning af dette uønskede tyske initiativ, bemærker man strax, hvorledes han i alle forhandlinger om spørgsmålet fremdrager netop dette forhold, som det, der nævnes først og derfor – i betragtning af P. Munchs velkendte omtænsksomhed – under de givne omstændigheder af ham må antages at have været anset for mere afgørende end noget andet forhold.

Allerede i det notat, som P. Munch udarbejdede som oplæg til det nordiske udenrigsministermøde på grundlag af drøftelser i den danske regering<sup>251</sup> blev spørgsmålet om «Ligevægten i vort Forhold mellem Magtgrupperne» rejst først. Her understregede P. Munch: »Vi er jo nu Medlemmer af Folkeforbundet uanset, at den ene Magtgruppes Medlemmer har forladt dette. Gennem dette Medlemskab maa vi siges at have en Art Ikke-Angrebsaftale med dets Medlemmer.«<sup>252</sup> I fortsættelse heraf rejste P. Munch spørgs-

247. Ft. Overord. Saml. 1939, sp. 622.

248. Sst., sp. 636.

249. Sst., sp. 646.

250. Sst., sp. 625.

251. Jvf. s. 274.

252. UM 5.F.83. Nordisk udenrigsministermøde Stockholm, maj 1939. Bilag mærket I.

målet om, hvorledes man fra britisk-fransk side kunne forventes at se på en sådan ikke-angrebstraktat med Tyskland. »Det er vort Indtryk, at man der er tilfreds med alt, der kan antages at bidrage til en vis Afspænding, og at man paa ingen Maade ønsker, at der i vore Egne skal melde sig Opgaver for Vestmagterne.« Hertil tilføjede P. Munch yderligere, at pagterne »jo ogsaa i en vis Forstand [vil] fremtræde som Resultat af Roosevelts Initiativ.«

På selve udenrigsministermødet 9. maj i Stockholm blev det særlig stærkt fra svensk side fremført, at man ved at indgå – eller erklære sig villig til at forhandle om – en ikke-angrebstraktat med Tyskland løb en risiko for »at gøre de nordiske Lande til Brikker i en Stormagts Spil, som vi ønsker os borte fra. Hvis man afslutter Ikke-Angrebs-Traktat med Tyskland, maa man for at opretholde Ligevægten ogsaa afslutte Ikke-Angrebs-Traktater med andre Lande. En saadan Fremgangsmaade kan næppe siges at være et naturligt Udslag af Folkets Neutralitetsvilje.«<sup>253</sup>

Det var en argumentation, der slet ikke tog stilling til det fra dansk side rejste synspunkt, at man gennem medlemskab af Folkeforbundet var – eller blev opfattet som værende – knyttet til Vestmagterne. P. Munch benyttede dog ikke lejligheden til at udvide eller klargøre dette. Han svarede, at når Sandler anførte, at man burde afslå den tyske henvendelse fordi »man ikke ønskede at drages ind i Stormagtsspillet«, så var man allerede blevet det »i det Øjeblik, den tyske Henvendelse fandt Sted.«<sup>254</sup> Da dernæst både Koht og Erkko gav udtryk for samme betænkelighed som Sandler mod at blive anset for at være inde 'i det tyske system', imødegik P. Munch »den Opfattelse, at man ved at afslutte en Ikke-Angrebs-Traktat med Tyskland kunde siges at blive inddraget i det tyske System. Som Modvægt havde vi vort Medlemsskab af Folkeforbundet. Folkeforbundspagten var ogsaa en Ikke-Angrebs-Pagt.«<sup>255</sup>

Som man ser, var det oprindelig et af P. Munchs hovedargumenter, at ikke-angrebstraktaten – dog afhængig af dens indhold – kunne anses for at være et modstykke eller supplement til Danmarks medlemskab af Folkeforbundet, hvor de to Vestmagter blev anset for at være dominerende. Som man også ser, gik man fra svensk – senere norsk og finsk – side, slet ikke ind på denne betragtning, men anskuede imødekommethed over for det tyske tilbud isoleret og som en énsidig handling, der kun kunne opvejes ved tilsvarende nye aftaler med andre stormagter. Her gik et skel i de nordiske staters ved denne lejlighed formulerede opfattelse af såvel medlemskab af Folkeforbundet som ikke-angrebstraktaten med Tyskland set i forhold

253. Sst., Referatet, s. 7.

254. Sst., s. 9.

255. Sst., s. 12.

hertil, som P. Munch åbenbart ikke har fundet det gunstigt at uddybe nærmere. Man kan stille det spørgsmål, om han overhovedet havde mulighed for at gøre det, når man så tydeligt fra de øvrige staters side afviste at tage stilling til spørgsmålet – når man samtidig tager i betragtning, at det afgørende for ham tilsyneladende var at få deres tilslutning til et imødekomende svar af hensyn til den indre danske opposition, uanset ud fra hvilke præmisser denne tilslutning blev givet.<sup>256</sup>

P. Munchs argumentation i forbindelse med den dansk-tyske ikke-angrebs-traktat synes at være hovedsageligt betinget af betragtninger vedrørende den opfattelse, man i de to modstående stormagtsgrupperinger havde af Danmarks stilling til disse. For ham at se var de tyske anklager over for Folkeforbundet og konsekvenserne for de små stater af deres medlemskab af Forbundet uberettigede. Han hævdede og fastholdt til det sidste, at medlemskab af Folkeforbundet ikke knyttede Danmark til nogen stormagtsgruppe. Men over for denne fastholdelse af forenelighed mellem neutralitet i strids-spørgsmål mellem stormagterne og medlemskab af Folkeforbundet stod den tydelige tyske benægtelse af at anerkende dette synspunkt. I hvert fald fra 1937 var det helt oplagt, at man fra tysk side bevidst gjorde medlemskab af Folkeforbundet ensbetydende med tilknytning til Vestmagterne og endda i særlig grad til Sovjetunionen.<sup>257</sup> Så kunne Danmark og andre stater nok så mange gange benægte, at disse betragtninger havde noget for sig. Den kendsgerning, at Tyskland hævdede det modsatte, var i denne forbindelse vigtigere. I kraft af at være en stormagt havde det muligheder for at gøre sine synspunkter gældende og lade sig lede heraf i større udstrækning end de små stater. Under denne synsvinkel kunne et imødekommende svar over for det tyske tilbud om en ikke-angrebstraktat – forudsat det ikke opfattedes som stridende mod dansk neutralitet fra Vestmagternes side – ikke anses for andet og mere end en bestræbelse for at understrege, at Danmark ikke var mere knyttet til og afhængig af Vestmagterne end af Tyskland. Det var en betragtningsskema, som blev anerkendt fra britisk side ved meddelelsen om, at man ikke havde indvendinger mod en dansk-tysk aftale, forudsat den ikke rummede forpligtelser, der medførte, at Danmark måtte afvige de almindelige neutralitetsregler under krig.<sup>258</sup>

256. Jvf. sst., s. 8 og referatet af møder i Det udenrigspolitiske Nævn, som gengivet hos Viggo Sjøqvist s. 289, 291 f. Jvf. også P. Munch i Ft. Overord. Saml. 1939, sp. 684, hvor han bedyrede Christmas Møller, at hans råd var blevet fulgt længst muligt.

257. Jvf. den tyske erklæring af december 1937 i anledning af Italiens udtræden. Das Dritte Reich 1937, s. 292 f.

258. Jvf. Sjøqvist, s. 292. Synspunktet skal yderligere belyses under gennemgangen af Danmarks sikkerhedspolitiske interesse.

Under drøftelserne i Folketinget gjorde, som omtalt, Aksel Larsen især opmærksom på det forhold, at det *kunne* betragtes som en unneutral handling fra dansk side at indgå denne ikke-angrebstraktat.<sup>259</sup> Det kunne han have ret i. Men det afgørende var, om det *blev* betragtet som en unneutral handling. Og her var det for P. Munch ikke afgørende, om Aksel Larsen og andre enkeltpersoner eller grupper i Danmark anså det for at være en unneutral handling. Ejheller var det afgørende, om man fra svensk, norsk eller finsk side ville have betragtet det som un neutralt, om man havde afgivet et tilsvarende svar. Det eneste afgørende var, om man fra de stormagters side, som virkelig kunne anfægte Danmarks neutralitet og i kraft heraf træffe dispositioner, som kunne skade danske interesser, anså handlingen for unneutral eller ej. Da de ikke gjorde det, var det en handling, som ikke kunne betegnes som unneutral efter P. Munchs opfattelse af neutralitet. Omvendt kunne man fra hans side hævde, at man gennem denne handling styrkede Danmarks neutralitet, fordi man – som han udtrykte det i 1934 – nu lagde sig i kølvandet efter Tyskland på samme måde som Tyskland hævdede og påstod, at man gennem medlemskabet af Folkeforbundet lå i kølvandet på Vestmagterne, især Storbritannien. Afgørende var, at man fra britisk side ikke modsatte sig dette og endog ikke antydede, at man betragtede handlingen som unneutral.<sup>260</sup>

P. Munchs argumentation i forbindelse med og stillingtagen til spørgsmålet om indgåelsen af en dansk-tysk ikke-angrebstraktat kan tages som et enkeltstående, men meget anskueligt eksempel på den betydning, han til lagde forholdet mellem stormagterne – især Storbritannien og Tyskland – for Danmarks sikkerhedspolitik. Befandt de to stormagter sig på hver sin side i en stormagtskonflikt – og især hvis denne kunne befrygtes at udarte til en væbnet konflikt – var Danmarks sikkerhed for P. Munch at se alvorligt truet. I en sådan situation var der for ham at se intet andet valg end længst muligt og tydeligst muligt at vise begge stormagter imødekommenhed

259. Ft. 1939 Overord. Saml. sp. 684.

260. Imod denne fortolkning af P. Munchs bestemmende synspunkter på spørgsmålet om dansk-tysk ikke-angrebstraktat taler han til en vis grad selv, idet han i sine erindringer, 6, s. 282–315, ikke opstiller problemstillingen så enkelt som her og fastholder grænsen og det nordiske samarbejde som de vigtigste hensyn. I betragtning af erindringernes affattelsestidspunkt og i betragtning af, at P. Munchs opfattelse og indstilling allerede på det tidspunkt var under angreb for at have været 'tyskvenlig' forekommer det ikke uforståeligt, at han ikke har anset det for formålstjenligt at fremhæve denne problemstilling, som efterfølgende begivenheder havde gjort uaktuel. P. Munch var ikke analytiker, men først og fremmest politiker – også da han skrev sine erindringer.

for at understrege Danmarks vilje til neutralitet. Hvor grænsen for denne imødekommenhed gik, fastsattes ikke af Danmark, men af den anden betydningsfulde stormagt, som i så henseende udgjorde den eneste effektive og virkningsfulde modvægt over for dens modparts mulige pression over for Danmark.

Det var denne modvægt fra britisk side over for tysk pression, der næsten fuldstændig – og i hvert fald indtil den væbnede konflikts endelige udfald totalt – bortfaldt med den tyske besættelse af Danmark i april 1940. Reetableringen af denne modvægt kunne man ifølge P. Munch anse for noget ønskværdigt, men havde ikke større muligheder for at bidrage dertil, idet det nu overvejende var udfaldet af den væbnede konflikt mellem de for Danmark to mest betydningsfulde stormagter, der ville blive afgørende for Danmarks sikkerhedspolitik.

#### b. Handelspolitisk

Den handelspolitiske betydning af stormagternes indbyrdes forhold er gentagne gange blevet berørt i det foregående. For så vidt kan man hævde, at hele P. Munchs opfattelse af både Tysklands og Storbritanniens betydning for Danmark i vid udstrækning – i hvert fald i hans udenrigsministertid – var betinget netop af begge stormagters direkte handelspolitiske betydning samt af deres indbyrdes forhold.

Stormagternes indbyrdes forhold havde i handelspolitisk henseende ikke så vidtrækkende følger som i sikkerhedspolitisk henseende, hvis man anlagde den betragtning, at en væbnet konflikt mellem stormagterne kunne medføre Danmarks totale udseelse. Ikke desto mindre var det i høj grad – og ikke mindst i P. Munchs udenrigsministertid – de handelspolitiske følger af deres indbyrdes forhold, som man dagligt måtte tage stilling til, afveje under hensyntagen til danske erhvervsinteresser i disses ofte modstridende synspunkter og søge at opnå de for Danmark mest fordelagtige vilkår under. Mens de sikkerhedspolitiske aspekter af stormagternes indbyrdes forhold til tider kunne få et hypotetisk og spekulativt præg – de krævede ikke øjeblikkelige afgørelser og en stillingtagen under stadige hensyn til omskiftelige forhold også inden for Danmarks grænser – var de handelspolitiske konsekvenser altid nærværende, blev påpeget fra mange danske gruppers side og blev til stadighed forlangt løst eller imødegået fra regeringens side.

Som allerede omtalt var Danmarks handelspolitiske vilkår i hans udenrigsministertid efter P. Munchs egen opfattelse i væsentlig grad betinget af, at der mellem stormagterne bestod en 'økonomisk krigsførelse', hvis virk-



ninger Danmark ikke kunne undgå.<sup>261</sup> Som ligeledes påvist fandt P. Munch stormagternes adfærd under den skærpede handelspolitiske krise, som indtrådte fra omkring 1929, i strid med al fornuft og den indsigt, som den økonomiske videnskab havde bibragt.<sup>262</sup> Hele P. Munchs argumentation og stillingtagen under behandlingen af mestbegunstigelsesspørgsmålet var præget af forsøg på at styrke én stormagt over for andre i denne økonomiske krigsførelse med det formål at bidrage til at afværge de frygtede følger af en udbredt afspærringspolitik.

For at belyse omfanget af den frygtede handelspolitiske udvikling set med P. Munchs øjne er det illustrerende at anføre nogle udtalelser fra hans side fra den periode, hvor der endnu forekom at være håb om at undgå en alt for udbredt afspærringspolitik – først og fremmest fra britisk side.

Under en pressekonference i januar 1931 udtalte P. Munch, at handelspolitiske aftaler mellem regeringer »ville bryde vor handelspolitiske Linje«, idet sådanne måtte træffes mellem private selskaber uden indblanding fra regeringens side.<sup>263</sup> I april samme år fremhævede P. Munch, at Storbritanniens handelspolitik næppe ville blive ført som en kvoteringspolitik.<sup>264</sup> I juli 1932 advarede P. Munch mod for megen og for dramatisk omtale af Ottawa-mødet mellem Storbritannien og dets dominions; »... meget af, hvad der foregaar i Ottawa er en Styrkeprøve mellem England og Dominions.«<sup>265</sup> I oktober 1931 havde P. Munch i Folketinget udtalt: »For Englands Vedkommende har der hidtil ikke været Anledning til handelspolitisk Forhandling, idet man fra Englands Side indtil denne Dag ikke har lagt den regelmæssige Tilførsel til England Hindringer i Vejen.«<sup>266</sup> Og han anførte, at udførelsen dertil endog havde været stigende. I maj 1932 – ved behandlingen af forslag til lov om bl.a. foranstaltninger til værn for den danske valuta – udtalte P. Munch bl.a.: »Al Sandsynlighed taler for – . . . – at den engelske Regering efter Ottawa-Konferencen tænker sig en Drøftelse med en vis Gruppe af Stater, som man opfatter som liggende nærmere engelske Forestillinger end andre Stater.«<sup>267</sup> P. Munch forventede, at Danmark ville blive indkaldt til en sådan konference, og han udelukkede ikke muligheden af, at det kunne føre til begrænsninger i den danske export til

261. Jvf. s. 171 f.

262. Jvf. s. 133 f.

263. UM 110.D.11, 13.1.1931.

264. Sst., 14.4.1931.

265. Sst., 28.7.1932.

266. Ft. 1931/32, sp. 923, 21.10.1931.

267. Ft. 1931/32, sp. 5004, 20.5.1932.

Storbritannien. Han fremhævede senere i talen, hvorledes der overalt i verden nu førtes en afspærringspolitik, som Danmark ikke var i stand til at ændre.

I efteråret 1932 vendte han ved behandlingen af samme spørgsmål tilbage til disse betragtninger. »Rundt om os drives en Afspærringspolitik af en Karakter, som man hidtil ikke har kendt. . . . De andre Lande er gaaet over til en Handelspolitik, der medfører, at vor Afsætning, den for os livsvigtige Afsætning, kun kan sikres eller overhovedet muliggøres ved Aftaler, der mer eller mindre hviler paa Gensidighedsprincippet.«<sup>268</sup> Efter en omtale af forhandlinger med Tyskland om smørexport, gik P. Munch over til at omtale de forestående forhandlinger med Storbritannien. »Vi er sikkert alle paa det rene med og har været det allerede længe, at de Forhandlinger, som England førte med dets Dominions, maatte føre til Bestemmelser, der ikke var gunstige for os, . . .«<sup>269</sup> Senere i debatten betegnede P. Munch tilstanden som »en faretruende Sygdomssituation« og fandt, at den var fremkaldt af »overmægtige Kendsgerninger.«<sup>270</sup> Hvori disse bestod, og hvad eller hvem der forårsagede dem, var P. Munch mere klart udtalt om i debatten om det konservative handelspolitiske forslag i foråret 1933. I et svar til den konservative ordfører Drachmann, der havde opfordret regeringen til at følge samme kurs som de øvrige stater – en *do ut des*-Politik<sup>271</sup> – udtalte P. Munch bl.a.: » . . . hvis Selvforsyningen skal gennemføres med den Art af Vilkaarlighed, som den maa blive gennemført med, naar det ikke sker i Kraft af international Aftale, men i Kraft af de enkelte store Staters Forgodtbefindende, saa er denne Selvforsyningens Idé . . . en Idé, som det er muligt for enkelte store Stater at anvende med Held . . . men som er til det yderste farlig for alle de mindre Stater.«<sup>272</sup> Det var stormagterne, der havde iværksat selvforsyningen i deres indbyrdes uoverensstemmelse og konkurrence, og det var de små stater, der var mest udsat for at komme til at lide herunder.

At denne tilstand ikke var i overensstemmelse med, hvad P. Munch anså for fornuftigt og naturligt, er tidligere blev påpeget. Han udtalte meget kategorisk i januar 1932 på et pressemøde, at det var absurd at bygge på den tankegang, at vi kun skulle købe så meget, som vi sælger for – han bad journalisterne overveje, hvad følgen ville blive, om man anlagde denne betragtning fra britisk side.<sup>273</sup> I december 1934 udtalte han i samme forum:

268. Ft. 1932/33, sp. 382, 18.10.1932.

269. Sst., sp. 384.

270. Sst., sp. 953, 28.10.1932.

271. Ft. 1932/33, sp. 4382, 28.3.1933.

272. Sst., sp. 4388 f.

273. UM 110.D.11, 21.1.1932.

»Man kan mene, at den ligelige Handelsbalance mellem to Lande er absurd, men den hævdes jo nu paa Grund af Menneskenes Taabelighed.«<sup>274</sup>

På dette tidspunkt havde P. Munch lært at resignere over for andre menneskers i hans øjne tåbelige opførsel. Men han fastholdt sin udenrigsminister-tid igennem, at det var tåbeligt med afspærringspolitik, kontingentering og alt, hvad deraf fulgte. Det var tåbeligt – men det var stormagterne, der fastsatte og afgørende påvirkede de vilkår, hvorunder Danmark kunne føre handelspolitik. I denne situation var der for Danmark og andre små stater ikke meget andet at gøre i deres direkte handelssamkvem med andre stater – og især stormagter – end at søge at få det bedst mulige ud af en vanskelig situation.<sup>275</sup> På hvilke måder og med hvilke midler hører hjemme under omtalen af Danmarks handelspolitiske interesser.

Udtalelserne fra denne periode afspejler tydeligt, hvorledes det var frygten for, at Storbritannien skulle slå ind på samme vej som fastlandsmagterne – og her i første række Tyskland –, der optog P. Munch mest. Han syntes til tider meget optimistisk, men i hvert fald fra 1932 prægedes hans udtalelser mere og mere af opfordringer til at indstille sig på det uundgåelige. Når stormagterne valgte at føre denne handelspolitik – af Danmark uvedkommende grunde og i deres indbyrdes for Danmark betydningsløse rivalisering –, så nyttede det ikke Danmark og andre små stater meget at fastholde eller hævde fremgangsmåder, som ikke lod sig gennemføre over for i hvert fald Danmarks to vigtigste afsætningsmarkeder.

Hvordan det hele gik til, og hvad det efter hans opfattelse var, der skete, redegjorde P. Munch for i Folketinget i foråret 1935 under forhandlinger om den dansk-tyske handelsoverenskomst. Den akutte krise kom i 1929, den skyldtes standsningen af den amerikanske kredit, på hvilken tysk erhvervsliv havde hvilet, hvortil kom virkninger for Østasiens økonomi. ». . . denne akutte Krise fremkaldte en voldsom Skærpelse af det Restriktionssystem, der fandtes i Forvejen. . . . for vort Vedkommende var det Restriktionssystemets Gennemførelse først i Tyskland og siden i England, der ramte vor Økonomi saa haardt. Det var de tyske og engelske Foranstaltninger, der ramte vort Landbrug og blev af afgørende skadelig Betydning for dette.«<sup>276</sup>

Gang på gang vendte P. Munch i de følgende år tilbage til det synspunkt, at det var stormagternes – især Tysklands og Storbritanniens – indbyrdes forhold, der var afgørende for Danmarks handelspolitiske vilkår. Således under finanslovsdebatten i efteråret 1936, hvor han erkendte sin usikkerhed med hensyn til fremtiden. »Ingen kan beregne det nærmeste Aars eller de

274. Sst., 4.12.1934.

275. Jvf. Ft. 1933/34, sp. 43–57 f., 12.4.1934.

276. Ft. 1934/35, sp. 4031, 1.3.1935.

nærmeste Maaneders Udvikling i Storstaterne, i deres indbyrdes Forhold, i deres økonomiske Politik . . .<sup>277</sup> Og han advarede i denne forbindelse mod at tro, at Danmark kunne diktere stormagterne, hvad de skulle aftage eller på hvilke vilkår, de skulle handle. Det var samme betragtning, som han gjorde gældende i Landstinget i november samme år under forhandlingerne om tillæg til handelsoverenskomsten med Storbritannien. »Den Forestilling, at Danmark er i Stand til at diktere England og Tyskland Gennemførelsen af de Ønsker, som den ene eller anden Erhvervsgren eller det ene eller det andet Parti i Danmark mener, at England og Tyskland burde gaa ind paa, det er en Forestilling, som ikke har nogen Bund i de Verdensforhold, der bestaar. Vi staar over for Forhandlere, som varetager deres Interesser meget stærkt og i mange Henseender staar i en meget gunstig Stilling med Hensyn til Varetagelsen af deres Interesser i Forhandlingerne over for os, og derfor bliver enhver af disse Aftaler en Aftale der sigter imod det opnaelige, det som det overhovedet lader sig gøre at komme til Rette med Modparten om.«<sup>278</sup>

Denne tilstand, hvor tuskhandel og gensidighedsprincip havde afløst frit varebytte og de 'naturlige' økonomiske tilstande, var for P. Munch udtryk for den tåbelighed og misforståede egeninteresse, som desværre var så udbredt – især blandt stormagterne. Den var tåbelig og unaturlig, fordi den væsentligt forøgede Danmarks vanskeligheder. Det er næppe overdrevet at hævde, at størstedelen af P. Munchs tid som udenrigsminister var optaget af overvejelser, forhandlinger, debatter og beslutninger om handelspolitiske forhold, som han ved sin tiltrædelse af udenrigsministerposten slet ikke havde anset det for ønskeligt, at regeringen skulle deltage så stærkt i. Det var ikke spørgsmålet om P. Munchs personlige belastning under denne arbejdsbyrde, men det var spørgsmålet om de afgjorte vanskeligheder, som dansk afsætning og dermed dansk økonomi som helhed kom ud for under disse vilkår, som først og fremmest var skabt af stormagterne. »Det hele former sig mere og mere som en stor Kryds- og Tværsopgave«, udtalte P. Munch ved et pressemøde i december 1936.<sup>279</sup>

Men hvor vanskeligt og besværligt det hele end var, så bestod dog for Danmark den allerede omtalte fordel, at man til stadighed havde to store afsætningsmarkeder at regne med og derfor ikke var énsidigt afhængig af det ene. Også i handelspolitisk henseende – og her med betydeligt større øjeblikkelige og mærkbare følger – anså P. Munch stormagternes indbyrdes forhold for at være afgørende for de vilkår, hvorunder Danmark kunne op-

277. Ft. 1936/37, sp. 792, 30.10.1936.

278. Lt. 1936/37, sp. 131, 11.11.1936.

279. UM 110.D.11, 23.12.1936.

retholde den for det livsvigtige afsætning. Det var besværligt så længe det stod på – men det lykkedes i vid udstrækning at afværge de i begyndelsen af 1930'erne frygtede katastrofale følger for dansk samfundøkonomi. Dette skyldtes ikke udelukkende P. Munch eller nogen særskilt dansk indsats. Men der synes ikke at have været eller være nogen uenighed om, at Danmark – omstændighederne taget i betragtning – klarede sig hæderligt gennem de til tider meget vanskelige handelspolitiske enkeltforhandlinger, som der var så mange af i denne tid.<sup>280</sup>

Den mulighed, som under størstedelen af P. Munchs udenrigsministertid bestod for at kunne sidde ved forhandlingsbordet med én stormagt og vide, at den anden stormagt, skønt fraværende, dog var en realitet, som også modparten tog hensyn til, forsvandt brat, da Tyskland den 9. april 1940 besatte Danmark. Fra da af var Danmark også handelspolitisk udelukkende henviset til Tyskland. Som udtrykt af P. Munchs efterfølger Erik Scavenius, under forhandlinger om tiltrædelse af anti-kominternpagten i 1941: Udenrigsministeriets arbejdsmuligheder havde altid været svære, men de var dog lettere, da man havde at gøre med to stormagter end nu, da man kun havde med én at gøre.<sup>281</sup>

Betydningen af stormagternes indbyrdes forhold for Danmark var således for P. Munch afgørende både i handels- og sikkerhedspolitisk henseende. Mest afgørende for Danmark var forholdet mellem Tyskland og Storbritannien. Som påvist var en direkte, væbnet konflikt mellem disse to stormagter forbundet med den største risiko for Danmarks sikkerhed, lige som også en handelspolitisk konflikt kunne medføre alvorlige vanskeligheder. Den sidste havde dog ikke helt samme vidtrækkende konsekvenser for Danmarks mulighed for at søge opretholdt en vis indre selvbestemmelsesret. Den indebar endvidere – rent forhandlingsmæssigt – visse fordele. Begge stormagter forhandlede nemlig med Danmark i bevidstheden om, at den anden stormagt også aftog en betydelig del af Danmarks afsætning, og – hvad måske var vigtigere – herved fik mulighed for at afsætte egne produkter på det danske marked. Man kan formulere det således, at lidt konflikt – eller i hvert fald konkurrence – mellem Tyskland og Storbritannien også efter P. Munchs opfattelse var en fordel for Danmark. Men det afhang både af, hvilke midler og fremgangsmåder stormagterne valgte at anvende i deres indbyrdes konflikt, lige som grænsen for en sådan konflikts mulige fordele for Danmark lå på det punkt, hvor den gik over til at blive væbnet.

280. Jvf. Sjøqvist, *passim*, især s. 330.

281. Er. 7, s. 240.

Også for Danmarks normative interesser havde stormagternes indbyrdes forhold betydning. Men omfanget heraf vil bedre kunne skildres i forbindelse med omtalen af disse interesser.

### *Stormagternes dominans*

At stormagterne indtog en indflydelsesrig og afgørende stilling i international politik var for P. Munch – og iøvrigt alle hans samtidige – indlysende. At stormagterne varetog deres egne interesser og fortrinsvis agerede og reagerede i deres indbyrdes forhold var heller ikke noget ukendt eller overraskende for dem.

Men i den udbredte accept og anerkendelse af stormagternes dominans var der meget afvigende og indbyrdes helt uforenelige opfattelser af, hvilke muligheder og vilkår denne dominans gav de små stater, som Danmark, de øvrige nordiske stater og andre europæiske stater af tilsvarende småstatskarakter. For P. Munchs vedkommende lå der i accepten af stormagternes dominans ikke nogen naturlov, som ikke kunne søges ændret, og slet ikke nogen given forudsætning for, hvordan en lille stat som Danmark kunne varetage sine interesser. Der var i det internationale system andre, tilsvarende stater, hvis enkeltvise udenrigspolitik i den internationale politik kunne søges samordnet og således måske medvirke til at begrænse rækkevidden og omfanget af stormagternes dominans.

## FJERDE KAPITEL

# Småstater

»Der er dels inden for Folkeforbundet, dels paa andre Omraader skabt et meget nøje Samarbejde mellem Danmark og de andre nordiske Lande: Norge, Sverige, Finland og Island. Der holdes regelmæssige Møder mellem Udenrigsministrene. . . . Paa det økonomiske Omraade er Samarbejdet ved *Oslokonventionen* udvidet til at omfatte Holland, Belgien og Luxemborg. Deltagerne i Oslokonventionen . . . samvirker ofte inden for Folkeforbundet i mere politiske Spørgsmaal, tit i Forstaaelse med Schweiz.«<sup>1</sup>

Disse ord fra P. Munchs meget anvendte lærebog i samfundskundskab rummer – i al deres knaphed – ikke så få konkrete oplysninger, som det i dette kapitel er hensigten at søge yderligere belyst. Formålet er at få besvaret spørgsmålene om, hvad der betingede Danmarks særlige forhold til de af P. Munch nævnte stater, hvori deres indbyrdes forhold bestod, og med hvilket formål P. Munch forestillede sig, at et samarbejde mellem disse stater kunne være til fordel for Danmark, herunder til fordel for hvilke danske interesser.

Som allerede påpeget var der lige fra Folkeforbundets etablering, ja, endog fra tiden forud, søgt etableret et særligt forhold mellem de tre nordiske stater, Danmark, Sverige og Norge. Dette forekommer i udstrakt grad at være betinget af deres fælles stilling som neutrale under 1. verdenskrig, men i det indgik også en del traditionel skandinavisme, selvom denne måske især gjorde sig gældende i kredse uden for dem, der stod regeringerne og de parlamentariske forsamlinger nærmest. I Folkeforbundet blev de nordiske stater – med rette eller urette – betragtet som en særskilt gruppe, hvis ydre fremtoningspræg i hvert fald gav indtryk af stor samdrægtighed. Rent formelt blev de nordiske stater betragtet som udgørende en valggruppe ved valg til Folkeforbundsrådet sammen med Holland. Ved Danmarks indtræden i Rådet i 1933 fremhævedes, som omtalt, fra dansk side, at man opfattede sig som grupperepræsentant.<sup>2</sup>

Hvorledes P. Munch ofte fremhævede det særlige forhold mellem en gruppe

1. P. Munch: Samfundskundskab. 14. Oplag. København 1938, s. 229.

2. Jvf. s. 178.

pe af mindre stater, der også omfattede de øvrige nordiske, er der under gennemgangen af Folkeforbundet blevet peget på i flere tilfælde.

I de afsluttende betragtninger over P. Munchs opfattelse af Folkeforbundet blev påvist, hvorledes P. Munch foretrak en ikke alt for fast gruppering af stater, og hvorledes både konkrete stater og antallet af stater, som han optrådte sammen med eller drøftede fælles spørgsmål med, kunne skifte fra situation til situation.<sup>3</sup>

### *Det nordiske samarbejde*

»Sverige, Norge og Danmark har ikke noget Ønske om at optræde udadtil som en særlig Gruppe, og Begrebet skandinavisk og nordisk ligger jo ikke fast.«<sup>4</sup> Med disse ord afsluttede P. Munch i 1935 en forklaring for udenlandske journalister på, at Finland ikke havde deltaget i det nordiske udenrigsministermøde i København. De var således formuleret til lejligheden – men rummede samtidig noget karakteristisk for hele P. Munchs opfattelse af det nordiske samarbejde.

I en artikel i sit tidsskrift »Det ny Aarhundrede« skrev P. Munch i 1905 om »De nordiske Folk«.<sup>5</sup> Anledningen var unionsopløsningen mellem Norge og Sverige, som P. Munch anså for en fordel. Han karakteriserede drømmen om Nordens énhed som en »overfladisk Bevægelse, en Studenterbevægelse, der ikke gik til Bunds i Folkene.« I 1864 fik skandinavismen sit banesår, men netop i forbindelse med unionsopløsningen hævdede P. Munch, at mange igen var begyndt at tale om et nordisk forsvarsforbund. P. Munch gik meget stærkt herimod. Først af militære grunde, men dernæst fordi »Farerne for at inddrages i europæiske Forviklinger forøges ved et Forsvarsforbund. Dette fører en fælles Udenrigspolitik med sig, en Udenrigspolitik, hvor Sverige oftest vilde blive det toneangivende Land. Og Sverige har ikke helt opgivet den Følelse, at det er muligt og nødvendigt for det at være med i Storpolitiken.« I stedet anviste P. Munch en anden form for samarbejde, nemlig et »samdrægtigt Arbejde til den internationale Fredsbevægelses Fremme.« »I Forening vil de under de internationale Forhandlinger om Tilvejebringelsen af en ordnet Retstilstand mellem Folkene kunne tage Initiativet til nye Fremskridt, samle de smaa Lande derom, og lade den moralske Paavirkning overfor Stormagterne træde i Stedet for den militært underbyggede Indflydelse, som kun Stormagterne kan øve.« Og senere fastslog P. Munch: »Den militære og politiske Skandinavismes Dage er da nu til Ende. Men ilde vilde

3. Jvf. s. 235 f.

4. UM 110.D.12, 9.4.1935.

5. *Det ny Aarhundrede*, 2. Aarg., 2. Bd., 1905, s. 378–85.



det være, om dette skulde betyde en Tilbagegang for den aandelige Skandinavisme, den Fællesfølelse, som knytter de tre Folk til hinanden.«

Artiklen kan hævdes at indeholde kvintessensen af alt, hvad P. Munch i disse år sagde og skrev om nordisk samarbejde. Erfaringerne fra 1864 påberåbtes gang på gang; forestillinger om et nordisk forsvarsforbund afvistes konsekvent, og i stedet slog han til lyd for nordisk samarbejde i internationale forhandlinger til fremme af fælles synspunkter og interesser.

Som omtalt blev der i løbet af 1. verdenskrig nedsat nordiske regeringskommissioner til overvejelse af, hvorledes man fra nordisk side forestillede sig en mulig international retsorganisation.<sup>6</sup> P. Munch deltog i den danske regeringskommissions arbejde. Det var om dette arbejde, der lå forud for forhandlingerne på Crillon-hotellet i 1919, at han senere udtalte: »... men er det dog ikke naivt at tro, at noget af det, der førtes frem fra saadanne tre smaa Stater, der ikke havde været med i Krigen, overhovedet kunde øve nogen Indflydelse paa de mægtige Stater, der samledes i Paris til Fredskonferencen? Dertil vil jeg svare: Nej, det er ikke naivt . . . netop med Hensyn til selve Folkeforbundsaftalerne har jeg allerede understreget, at dér øvede de nordiske Lande virkelig paa Grund af deres gode Forberedelse en Indflydelse og gjorde en Indsats, den Gang de afgørende Forhandlinger fandt sted.«<sup>7</sup>

Det er allerede tidligere blevet omtalt, hvorledes Crillon-forhandlingerne og de første år efter Folkeforbundets begyndelse af P. Munch blev skildret som en periode, hvor Danmark og de øvrige små stater opnåede imødekomme over for flere af deres synspunkter. Afgørende er ikke, om dette af andre anses for rigtigt eller ej<sup>8</sup>. Afgørende er, at i og med etableringen af Folkeforbundet skabtes en forhandlingsramme, inden for hvilken stater, der måtte anse det for fordelagtigt, kunne søge samarbejde om fælles mål.

Fra 1920'erne møder man da også P. Munch som talsmand – omend slet ikke den eneste – for et nærmere samarbejde mellem de nordiske stater. Hvilke stater, dette samarbejde skulle og kunne omfatte, var imidlertid ikke altid lige klart. I anledning af indgåelsen af en handelstraktat mellem Finland og Danmark i 1923 udtalte P. Munch i Folketinget: »Denne Handelstraktat maa utvivlsomt ses som et Led i Bestræbelserne for at komme til Aftaler om handelsmæssige Forhold med hele den Gruppe af nye Nationalstater med fuld Selvstændighed, der er blevet udskilt fra det gamle russiske Rige i Østersøegnene«. Men han fortsatte med at fastslå, »at Følelsen af den natur-

6. Jvf. s. 83.

7. Ft. 1928/29, sp. 2005, 23.11.1928.

8. F. P. Walters: A History of the League of Nations, Vol. 1, s. 18 og 24 mener ikke, at de skandinaviske eller neutrale stater opnåede særlig meget.

lige Samhørighed mellem Island, Norge, Danmark, Sverige og til en vis Grad Finland« var af en særlig karakter, der ikke kunne udstrækkes til de øvrige Østersø-stater.<sup>9</sup>Finland placeredes således til en vis grad inden for det nordiske samarbejde, og til en vis grad blandt Østersø-staterne, som dette samarbejde efter P. Munchs opfattelse ikke kunne udstrækkes til. I 1926 – under behandlingen af voldgiftskonventioner med Finland, Norge og Sverige – udtrykte P. Munch sin glæde over, »at Forholdene har lagt sig saaledes til Rette, at det er muligt for de nordiske Lande, nu ogsaa Finland derunder indbefattet, at afslutte Aftaler af en saa omfattende Karakter . . .«<sup>10</sup>

Finlands placering i forhold til det af P. Munch opfattede positive nordiske samarbejde, vil der senere blive redegjort nøjere for. De anførte citater er tilstrækkelige til at påpege, at Finland af P. Munch ikke uden videre regnedes for en naturlig deltagerstat i det nordiske samarbejde, men at det i visse tilfælde – som ved indgåelsen af en voldgiftskonvention – helt inddrogtes i det nordiske fællesskab. De er også tilstrækkelige til at påpege den meget positive måde, hvorpå P. Munch ved given lejlighed omtalte det nordiske samarbejde. Det samme gjorde sig gældende i efteråret 1924, hvor P. Munch under finanslovsdebatten gav en længere redegørelse for, hvad der var foregået i Folkeforbundets Delegeretforsamling samme september. Han omtalte, hvorledes den danske delegation altid holdt sig i nøje forbindelse med delegationerne fra de øvrige nordiske lande, fra Holland og fra Schweiz. »Dette betyder ikke, at disse Lande har søgt at danne en særlig Gruppe. . . . Men jeg maa for øvrigt sige, at det hjælper ikke rigtigt overfor de andre. De andre Stater opfatter de tre nordiske Lande som et Fællesbegreb, hvad vi saa end gør for at fjerne Indtrykket af et særligt Sæmmenspil mellem disse Stater. . . . dertil kommer, at hver Gang der virkelig er noget, det kommer an paa, kommer disse forskellige delegerede til at virke ud fra et ensartet Synspunkt, saa helt unaturlig er denne Opfattelse fra anden Side maaske ikke.« P. Munch afsluttede dette indlæg med ordene: »Udviklingen er gaaet i en Retning, som stemmer med vore Ønsker.«<sup>11</sup>

Denne skildring af det nordiske samarbejde inden for Folkeforbundet giver nærmest indtrykket af, at det er noget naturgivet, uundgåeligt, spontant, som man sådan set beklagede fra de nordiske staters side, men som ifølge P. Munchs fremstilling slet ikke var til at undgå. Dels fordi andre stater – uanset hvad man sagde og gjorde – alligevel opfattede Norden som en énhed, og dels fordi det i praxis viste sig, at man kom til at indtage samme standpunkter og bruge samme argumenter i de afgørende spørgsmål. At P. Munch

9. Ft. 1923/24, sp. 2039 f., 30.11.1923.

10. Ft. 1925/26, sp. 5379, 26.2.1926.

11. Ft. 1924/25, sp. 511 og 513, 22.10.1924.

selv kan have ment, at dette nordiske samarbejde var en naturgiven og selvfølgelig ting, når det foregik inden for rammerne af en international organisation, der efter hans opfattelse havde til formål at fremme internationale fredsbestræbelser og udbygningen af et internationalt retssystem, skal ikke anfægtes. Blot skal fremhæves, at P. Munch ingenlunde overlod det til naturens tilfældige indfald, hvilken retning, og hvilket indhold dette nordiske samarbejde skulle få.

I februar 1929 var P. Munch – endnu før han var blevet udenrigsminister – indbudt til at holde foredrag ved Kiels universitets institut for international ret. Endnu inden foredraget blev trykt, var P. Munch blevet Danmarks udenrigsminister, og denne titel anførtes da på det trykte foredrags titelblad. I forordet skrev institutets leder, Walter Schücking, om dets publikationsrække, der skulle indeholde bl.a. »Vorträge, die von sachkundigen Persönlichkeiten über völkerrechtliche Probleme der Gegenwart in gemeinverständlicher Weise auf Veranlassung des Instituts gehalten worden sind.« Det var således som sagkyndig personlighed vedrørende folkeretlige forhold, at P. Munch havde holdt dette foredrag, som han havde givet titlen »Die Völkerbundpolitik der drei nordischen Staaten«. <sup>12</sup> Selve titlen er en proklamation, og indholdet svarer hertil. Store dele af det svarer ganske nøje til de senere affattede Genève-foredrag om Danmarks politik i Folkeforbundet. <sup>13</sup> I denne forbindelse samler interessen sig om den skildring, P. Munch gav af de nordiske staters folkeforbundspolitik opfattet som en helhed. Efter at have skildret de nordiske forberedelser under krigen og Crillon-forhandlingerne, samt endnu engang at have fremhævet de indrømmelser, som de nordiske og andre neutrale stater opnåede, gik P. Munch over til at beskrive de tre staters samvirke. Han fremhævede den ensartede fremgangsmåde ved sammensætningen af delegationerne, det fællespræg, som uvægerligt var ved de nordiske delegerede – trods egne forestillinger om store indbyrdes forskelligheder –, og nævnte dernæst svenskeren Hjalmar Branting som et naturligt centrum for samarbejdet. <sup>14</sup> Derefter fulgte en fremstilling af 1921-direktiverne og nedrustningsforhandlingerne, Genève-protokollen og Locarno-aftalerne, som altsammen blev udlagt på den for P. Munch sædvanlige måde: en imødekommenhed eller en bevægelse henimod de nordiske staters synspunkter, således som de var kommet til udtryk i 1919. Foredraget afsluttedes med det ofte anførte billede af, at ligesom krudtets opfindelse i middelalderen medførte nødvendigheden af retstilstande inden for de enkelte stater, således måtte de moderne våben medføre etableringen af en retstilstand uden

12. Berlin, 1929.

13. Jvf. s. 70 ff.

14. Anf. værk, s. 15.

adgang til krig staterne imellem. P. Munch sluttede sit foredrag: »Für die Gruppe kleinerer Staaten ohne viel Macht, der mein Land angehört, ist es Leicht, von dem Verständnis dieser Lage durchdrungen zu sein. Wir verstehen, dass es für die grossen, starken Völker schwerer ist, diese Wahrheit zu erkennen . . .« »An dem Tage, da die Völker das voll und ganz verstehen, ist die moralische Abrüstung vollbracht. Da ist die Sicherheit und Ruhe geschaffen, die die Hauptbedingung für den Fortschritt und das Glück der europäischen Kulturwelt ist.«<sup>15</sup>

Med hvilket indtryk tilhørerne er gået fra foredraget om de nordiske landes Folkeforbundspolitik, vides ikke. For nærværende undersøgelses formål er det vigtigere, at P. Munch så stærkt identificerede alle i hans øjne positive udviklingstendenser med de nordiske stater, ja endog i afslutningen fremstillede dem som værende i besiddelse af en sandhed, som det kunne være vanskeligt for andre at erkende, men som ikke desto mindre udgjorde forudsætningen for opretholdelsen og videreudviklingen af noget så omfattende som den europæiske kulturverden.

Foredraget er holdt på et tidspunkt, hvor P. Munch stod umiddelbart over for overtagelsen af udenrigsministerposten – hvad han dog ikke vidste noget om. Det er et vidnesbyrd om den betydning han tillagde det nordiske samarbejde og dets resultater inden for Folkeforbundet. Det udgør således rent kildemæssigt et overgangsled mellem den danske oppositionspolitik og Folkeforbundsdelegerede P. Munch, der ofte havde argumenteret for det synspunkt, at et nordisk samarbejde burde have til formål at fremme fælles nordiske synspunkter i internationale forhandlinger, i fællesskab at lægge et moralsk pres på stormagterne og derigennem søge at fremme en udvikling til gavn for dem alle – og så udenrigsministeren P. Munch, der som ansvarlig for Danmarks forhold også til disse stater måtte overveje, i hvilket omfang de øvrige nordiske stater var indstillet på at følge dette synspunkt.

Hvis P. Munch ved tiltrædelsen af udenrigsministerposten har fundet, at det nordiske samarbejde i løbet af 1920'erne og inden for Folkeforbundet var ved at antage en form og få et indhold, der var i overensstemmelse med hans mening om, hvordan det burde være, har han inden for udenrigsministeriet kunnet få oplyst, at ikke alle har haft samme indtryk.

I nogle foreløbige bemærkninger angående Danmarks fremtidige politik inden for Folkeforbundet, dateret 7. februar 1929, berøres også det nordiske samarbejde inden for Forbundet.<sup>16</sup> Bemærkningerne er ikke signerede, så hvem der har affattet dem, fremgår ikke. De er blevet mangfoldiggjort, og et

15. Anf. værk, s. 23.

16. UM 11.D.1., Anf. dato.

af de tre eksemplarer, der ligger på sagen, er forsynet med understregninger af hovedpunkter, der kan give indtryk af, at det har været benyttet som talemanuskript. Dette eksemplar er i øverste højre hjørne forsynet med en blyantspåtægning af en ikke-identificeret hånd; den er ikke meget oplysende, idet der blot står »Tale m. Red. efter 24/4«. I denne forbindelse knytter hovedinteressen sig til, hvad bemærkningerne rummer af betragtninger over det nordiske samarbejde.

Herom hedder det, at »Hvad særlig det nordiske Samarbejde angaar, kan det ikke nægtes, at dette, alt som man har faaet Verdenskrigen mere paa Afstand, faktisk er blevet noget løsere, og i Virkeligheden, særlig paa Grund af den norske Regerings afvisende Holdning, støder paa store Hindringer.« På den anden side fremhæves, hvad allerede P. Munch havde gjort opmærksom på, at man blandt andre stater »regner med en nordisk Blok og gaar ud fra som givet, at disse Lande har fælles Interesser og arbejder sammen paa Grundlag af disse.« Det anføres dernæst, at Sverige i kraft af sine dygtige og energiske repræsentanter på en vis måde har fået præg af »at være Talsmand for den nordiske Gruppe.« Hertil tilføjes: ». . . uden at det kan siges, at der i Virkeligheden ligger et tilsvarende stadigt og intimt Samarbejde bag ved denne Repræsentation.«

I det følgende anføres en række eksempler på »mindre ønskelige Udslag« af disse forhold. Om dem alle hedder det: »Ved disse Lejligheder blev Henvisningen til det nordiske Samarbejde benyttet til Fremme af Interesser, som ikke er fælles nordiske.« Konklusionen på disse betragtninger lyder: »Det siger sig selv, at et nordisk Samarbejde, som i Virkeligheden ikke eksisterer, men dog paaberaabes som politisk Skaktræk, er en meget delikat Faktor at arbejde med.« Men at fragå samarbejdet, kan ikke anses for ønskeligt. »Paa den anden Side kan der ikke være Tale om overfor de andre Folkeforbunds-kredse at fastslaa Tingenes virkelige Tilstand, da det dels ikke vilde blive forstaaet, dels vilde være til større Skade for de enkelte Lande af denne Gruppe end den nuværende.«

Sagt med andre ord, havde situationen ifølge bemærkningerne i løbet af 1920'erne og inden for Folkeforbundet udviklet sig i en retning, hvor de andre nordiske stater – fortrinsvis Sverige – havde formået at udnytte forestillingen om et særligt nordisk fællesskab til at varetage egne interesser om ikke på bekostning af så uden hensyntagen til, om Danmark nu også kunne anse standpunkter og indstillinger for at være dækkende også for dets interesser. På den anden side rummede selve forestillingen om det nordiske samarbejde sådanne fordele – også for Danmark –, at man ikke kunne anbefale at imødegå den. Tilbage bliver da spørgsmålet om, hvilken af de nordiske stater, der skal høste flest fordele ved denne situation.

Det var mod dette, bemærkningernes forfatter vendte sig i det følgende afsnit. »Spørgsmaalet bliver derfor nærmere bestemt dette, hvorledes man fra dansk Side kan drage Fordel af et vist Samarbejde indenfor de ex-neutrale, eller de nordiske Lande, uden at der fra anden Side manøvreres med dette Arbejde til Skade for danske Interesser. Hertil synes kun een Vej, nemlig at Danmark i langt højere Grad end det har været Tilfældet i de sidste 2 til 3 Aar, tager aktiv Del i Folkeforbundets Arbejde netop paa de Punkter, hvor det har fælles Interesser meed de andre nordiske og med de ex-neutrale Lande. Kun paa den Maade kan Danmark styrke sin Position indenfor denne Gruppe, saa at den maa regne med Danmarks Stilling i Stedet for at benytte det i de andres Interesse. Man kan derfor ogsaa bestemme Danmarks fremtidige Folkeforbundspolitik som Danmarks Politik indenfor den Gruppe af Stater, hvortil det hører. Og her er den danske Stat kaldet til at spille en fuldtud ligesaa fremtrædende Rolle som enhver anden til denne Gruppe hørende Stat.«

Bemærkningernes sidste 8 sider rummer forskellige forslag til, inden for hvilke områder og på hvilke måder, Danmark kan gøre en indsats i Folkeforbundet, som kan formodes at fremme ovenstående formål. Til disse knytter sig i denne forbindelse ingen interesse. Blot kan bemærkes at de alle går ud på at aktivisere og engagere større dele af det danske samfund og Danmark som stat i Folkeforbundets arbejde i meget god overensstemmelse med P. Munchs mere generelle synspunkter i Folketinget i 1928.<sup>17</sup>

Heraf skal ikke drages nogen slutning med hensyn til ophav af ovennævnte bemærkninger. En nøjere efterforskning af omstændighederne ved deres tilblivelse vil muligvis kunne påvise en vis forbindelse mellem forfatteren af bemærkningerne og P. Munch – muligvis ikke. Det forekommer hverken usandsynligt eller uforståeligt, at flere deltagere i overvejelserne af Danmarks udenrigspolitik kan komme til samme resultat med hensyn til, hvad Danmark kan og bør gøre, selvom deres præmisser er forskellige og de har arbejdet uafhængigt af hinanden. Hvad der i denne forbindelse er afgørende, er at hvadenten man som P. Munch i Kiel og ved andre lejligheder formulerede en positiv, nærmest naturgiven drivkraft bag det nordiske samarbejde, eller som forfatteren til bemærkningerne formulerede en kritisk og skeptisk analyse af statsegoismen bag den fælles nordiske facade, blev resultatet dog det samme. Man hverken kunne eller ville fragå det nordiske samarbejde, fordi det over for omverdenen og med henblik på at søge udvirket de ønskede ændringer i det internationale statssamfund – herunder den internationale organisation, som stormagterne havde skabt – rummede så store fordele, også for Danmark.

17. Jvf. s. 95 f.

Hvad man ifølge forfatteren til bemærkningerne kunne og burde gøre, var imidlertid at gå i spidsen, søge at erobre talsmandsposten og derved sikre sig, at danske interesser i langt højere grad end hidtil blev varetaget inden for et fælles nordisk regi.

Så udtalt var P. Munch på intet tidspunkt, men både i verbal og faktisk adfærd kan han siges at have fulgt opfordringen, hvis denne nogensinde er kommet ham for øre.

P. Munchs opfattelse af det nordiske samarbejde, dets rækkevidde og indhold, kom i hans udenrigsministertid ofte til drøftelse i den danske Rigsdag. Som det vil fremgå af det efterfølgende, fandt disse drøftelser ofte sted under en problemformulering, hvor de forskellige deltagere også havde som formål at fremhæve sig selv og deres standpunkter som mere 'nordiske' end andres. Dette påvirkede uundgåeligt argumentationen og formuleringerne; men det understreger blot det, at det at være eller blive anset for 'nordisk' i sig selv kunne blive regnet for noget fordelagtigt.

Allerede under den første finanslovsdebat efter regeringsdannelsen blev P. Munch af den konservative Christmas Møller stillet over for spørgsmålet om fællesnordiske drøftelser af spørgsmålet om indrettelsen af de nordiske staters forsvar i forbindelse med deres medlemskab af Folkeforbundet.<sup>18</sup> P. Munch svarede, at de nordiske stater under mange forskellige former ofte havde forhandlet om en fællesoptræden for den almindelige gennemførelse af Pagtens nedrustningsbestemmelser og også ofte havde optrådt i fællesskab, hvilket havde været nyttigt, »... baade til Fremme af indbyrdes Forstaaelse og til Styrkelse af de nordiske Landes Stilling i Nationernes Samfund.«<sup>19</sup> Hvad angik de enkelte staters eget militærvæsen, så havde der ikke været ført forhandlinger herom. Der skete til stadighed omskiftelser i staternes indre forhold. »Snart en, snart en anden Retning har haft Magten, men under de skiftende Regeringer har de tre Lande i hele denne Periode fulgt en fælles Linie i Folkeforbundets Forhandlinger om den almindelige Nedrustning, uanset indre Meningsforskel i hvert Land om dets Militærvæsen.« P. Munch fremhævede, at han personligt lagde megen vægt på, at dette samarbejde i Genève blev opretholdt. Hvis Christmas Møller imidlertid havde tænkt på noget helt andet – »en Art Fællesskab i Militærordningen, en vis Ensartethed i de tre Landes Militærvæsen« –, så var P. Munch »ikke i Stand til at se, hvad der skulde opnaas ved Forhandling herom«. Dels ville store meningsforskelle komme frem, dels, og vigtigere, var »at de tre Landes geografiske Forhold, militære Muligheder og de militære Opgaver, der kan

18. Ft. 1929/30, sp. 132 ff., 10.10.1929.

19. Sst., sp. 297 f., 15.10.1929.

tænkes for dem, er saa dybt forskellige, at det ikke er til at se, hvorledes der skulle være en eller anden Art Militærfællesskab mellem dem. . . . Ubønhørlige Kendsgerninger bevirker nu en Gang, at de tre nordiske Stater, hvis nogen af dem angribes, ikke er i Stand til at bringe hinanden militær Hjælp.«<sup>20</sup>

Altså afviste P. Munch dengang som både før og senere, at der overhovedet bestod muligheder for at etablere et nordisk samarbejde omkring militære spørgsmål med henblik på ad denne vej at styrke de enkelte staters militære modstandskraft over for ydre angreb. På den anden side fremhævede han fordelene ved og udsigterne til succes for et nordisk samarbejde om andre spørgsmål – og især inden for Folkeforbundet.

Den sidste tankegang uddybede han videre. »Noget helt andet er, at Samfølelsen mellem de nordiske Folk, den nu overalt udbredte Overbevisning om, at mellem disse tre Lande kan ingen Tanke komme frem om Magtanvendelse mod hinanden, det økonomiske Samarbejde mellem dem, ensartede Neutralitetsregler og Neutralitetspolitik, alt dette kan have den største Værdi, baade under rolige Forhold og navnlig i urolige Tider.«<sup>21</sup>

Det var om disse spørgsmål at P. Munch tillagde nordisk samarbejde værdi og perspektiv.

Men oppositionen trængte på og ønskede yderligere klarhed over, hvor langt P. Munch var parat til at gå. Hovedinteressen lå på det tidspunkt på det militære område. P. Munch kunne godt indse værdien af at være orienteret om stemninger og opfattelser i de forskellige lande, men det så han ingen grund til at føre forhandlinger om. »Noget andet er derimod at føre . . . fortrolige Forhandlinger mellem de tre Landes Regeringer. Overfor dette ønsker jeg at understrege, at der ikke ved saadanne Forhandlinger, een Gang satte i Gang, vil være Mulighed for overfor den omliggende Verden at undgaa de samme Følger, som vil fremkomme ved en Forhandling om militære Alliancer.«<sup>22</sup> I et senere indlæg uddybede P. Munch dette – og sammenlignede sådanne forhandlinger med dem, der førtes i Genève. » . . den fælles Forhandling af alle Stater, som er Medlemmer af Folkeforbundet er eet, men noget andet er at skille bestemte Grupper af Stater ud som førende en fælles militær Politik. Dette advarer jeg vedblivende imod.«<sup>23</sup>

Som berørt fandt disse drøftelser af det nordiske samarbejde sted under indtryk af den indre danske uenighed om forsvarsspørgsmålet, der var brudt frem igen på grund af den nye regerings fremsættelse af sit forslag om om-

20. Sst., sp. 299.

21. Sst., sp. 299 f.

22. Sst., sp. 1221, 26.10.1929.

23. Sst., sp. 1289, 26.10.1929.



dannelsen af hær og flåde til et vagtkorps og en statsmarine. Dette vil senere blive nærmere omtalt. Til oplysning om P. Munchs opfattelse af det nordiske samarbejde er udtalelserne kun retningsgivende, idet de fremhæver, hvilket spørgsmål han ikke mener burde og kunne forhandles under det nordiske samarbejde. På den anden side søgte P. Munch i hvert fald at give sine synspunkter et positivt indhold, idet han fremhævede alle de andre områder, hvor efter hans opfattelse et nordisk samarbejde kunne have værdi.<sup>24</sup>

For at føre denne 'negative' linie i P. Munchs opfattelse af indhold i og muligheder for nordisk samarbejde videre er det formålstjenligt at springe frem til slutningen af 1930'erne, hvor spørgsmålet igen tages op fra oppositionens side. Det var atter den konservative Christmas Møller, der under 3. behandling af tillægsbevillingsloven i 1937 i afslutningen af sit indlæg ønskede at gøre nogle bemærkninger »om vor udenrigspolitiske Stilling, og navnlig vor Stilling over for de andre nordiske og i ganske særlig Grad de andre skandinaviske Lande.«<sup>25</sup> I den forbindelse henviste Christmas Møller til »den højtærede Statsministers uheldige Tale i Lund«<sup>26</sup>, og tog de i dens kølvand fremsatte udtalelser, især fra svensk side, som udtryk for, at tiden var inde til en nærmere drøftelse af »Spørgsmaal af økonomisk og forsvarspolitisk Karakter, der kan være Tale om mellem Landene.«<sup>27</sup>

Således foranlediget svarede P. Munch. Også han ville gerne tage de svenske pressekommentarer som udtryk for en virkelig interesse for nordisk samarbejde. »... denne Interesse deles i høj Grad i Danmark og deles i høj Grad i de andre nordiske Lande, og naar det ærede Medlem opfordrede Regeringen til at tage Initiativet til en Række Drøftelser med de andre Lande, kan jeg ikke andet end svare, at en sådan Drøftelse er for længst i Gang. Den egentlige Begyndelse skete ved dansk Initiativ, der førte til et Ministermøde her i København allerede umiddelbart efter, at Afspærringspolitikken var begyndt, og i det Spor er der fortsat siden.«<sup>28</sup> Nu havde Christmas Møllers tilføjelse af ordet forsvarspolitisk efter økonomisk givet P. Munch en mistanke om, »at han tænkte paa en ganske særlig Drøftelse«. »Hvis der bag dette Udtryk ligger en Tanke om, at der skulde iværksættes en Drøftelse af et Forsvarsforbund . . . forstaar jeg . . . at der var Brug for et nyt Initiativ i saa Henseende. Men jeg maa sige, at jeg ser ikke nogen Udsigt

24. Jvf. P. Munch i Ft. 1929/30, sp. 2013 ff. og sp. 2116, 14.11.1929.

25. Ft. 1936/37, sp. 6865, 4.5.1937.

26. Jvf. Sjøqvist, s. 182 ff. Christmas Møller havde under debatten om Lundtalen antaget for givet, at P. Munch godkendte den, Ft. 1936/37, sp. 4869 f, hvilket Stauning benægtede, sst., sp. 4872, 18.3.1937.

27. Ft. 1936/37, sp. 6865.

28. Sst., sp. 6937, 5.5.1937.

til, at et saadant Initiativ kan tages med Betingelser for at lykkes. Jeg har haft Lejlighed til mangfoldige Drøftelser af nordiske Spørgsmaal med Repræsentanter for de andre Lande. Jeg har ikke paa noget Tidspunkt haft det mindste Indtryk af, at der under praktiske Forhold som de nuværende og under politiske Vilkaar som dem, der for Tiden bestaar, var Udsigt til, at der vilde blive taget noget Initiativ til at drage dette Spørgsmaal ind i Drøftelserne, eller at der vilde være nogen Mulighed for at føre disse Drøftelser, hvis der paa en eller anden Maade opstod et uventet Initiativ i saa Henseende.«

P. Munch hævdede med vanlig sans for at fremhæve vigtige ting først, at initiativet til det nordiske samarbejde, der foregik, var taget fra dansk side. Det argument blev ofte gentaget. Formålet var formentlig blot at understrege, at P. Munch og den regering, han var udenrigsminister i, ikke var mindre 'nordiske' end oppositionen. Men vigtigere er, at han endnu engang stillede sig afvisende over for tanken om militære drøftelser mellem de nordiske stater, men denne gang med en mere udførlig argumentation, der gik ud på, at hvad der end måtte blive skrevet i aviser og sagt på møder, så havde han aldrig under forhandlinger med sine nordiske kolleger – de nordiske staters ansvarlige udenrigsministre – fået indtryk af, at et militært samarbejde, et forsvarsforbund overhovedet var praktisk gennemførligt.

Den altid årvågne danske opposition forekom det, som om der i den svenske udenrigsminister Sandlers radiotale af 4. april 1938 lå – om ikke en direkte modsigelse af P. Munch, så dog netop det initiativ, som han havde hævdet der ikke var udsigt til.<sup>29</sup> Under forhandlingerne om optagelse af statslån til særlige foranstaltninger i Folketinget den 7. april tog Christmas Møller da også denne tale op til nærmere behandling.<sup>30</sup> Også Aksel Larsen fra Kommunerne benyttede forhandlingerne til at hævde, at Danmark havde meldt sig ud af Norden.<sup>31</sup>

P. Munchs svar var en understregning af Sandlers ord om 'koordination'. Det havde været ganske klart under drøftelserne på det nyligt afholdte nordiske udenrigsministermøde i Oslo, »at hvert Land maa indrette sit Militærvæsen ud fra de i det paagældende Land bestaaende givne Forhold under Hensyn til Landets Kræfter og Muligheder, og deri findes intet, som umuliggør eller blot vanskeliggør den Koordination paa begrænsede Omraader, om hvilken den svenske Udenrigsminister talte.«<sup>32</sup> Med hensyn til spørgsmålet

29. Om Sandlers radiotale se Erik Lönnroth: Den svenska Utrikespolitikens Historia, V, s. 205 f., jvf. Sjøqvist, s. 227.

30. Ft. 1937/38, sp. 4952–57, 7.4.1938.

31. Sst., sp. 4981.

32. Sst., sp. 4986.

om et forsvarsforbund fandt P. Munch Sandler's ord meget tydelige. Han benyttede en væsentlig del af sit svar til ordret at citere det afsnit i Sandler's tale, hvori denne afviste tanken om et forsvarsforbund. Heri erklærede han sig ganske enig med Sandler.

Under den efterfølgende debat får man indtryk af en vis mathed hos oppositionen. Venstremanden Brorson sagde blot til »den højtærede Udenrigsminister, at hans Udenrigspolitik, den Politik, han fører som Udenrigsminister, er der efter min Mening ikke noget at sige til.«<sup>33</sup> Christmas Møller erkendte, at ingen ansvarlig politiker havde talt om nordisk forsvarsforbund, men fandt dog, at der var sket et skifte i udenrigsministerens indstilling, idet han tidligere havde afvist enhver drøftelse af militære spørgsmål mellem de nordiske stater, mens han nu gik ind for en koordination. Iøvrigt fandt han, at konsekvensen af koordinationen måtte blive en udbygning af det danske forsvar.<sup>34</sup> I sit svar herpå kunne P. Munch erklære sig helt enig i, at man burde opretholde solidaritetsfølelsen mellem de nordiske stater. » . . . Men jeg ser ikke, at denne Solidaritetsfølelse medfører, at man indretter sit Militærvæsen paa ensartet grundlag. Hvert Lands Militærvæsen maa være af forskellig Karakter, der hænger sammen med den meget store Forskel i de geografiske Vilkaar, hvorunder de nordiske Lande lever. I Øjeblikket ligner dansk og norsk Militærvæsen hinanden mest, og svensk og finsk ligner hinanden mest.«<sup>35</sup>

Det var om disse ord og hele P. Munch's indlæg, at Christmas Møller strax efter erklærede sin beundring for P. Munch's evne til »at kunne sige en Række Selvfølgeligheder . . . om hvilke alle . . . er enige, paa en saadan Maade og i en saa udmærket Form, at man . . . tror, at det er Udtryk for den højeste Visdom.«<sup>36</sup> Iøvrigt fastholdt han, at Danmark ved at udbygge sit forsvar bedre kunne være på linie med de øvrige nordiske stater. I sit svar benægtede P. Munch, at Danmark stod i en gruppe for sig – eller alene – mens de øvrige tre nordiske stater udgjorde en anden gruppe – og han gentog sin ovenstående inddeling af de nordiske stater i to grupper: Finland og Sverige og Norge og Danmark.<sup>37</sup>

Denne debat om nordisk militært samarbejde har interesse, fordi den viser to ting. For det første viser den, at P. Munch nu ved at omformulere indholdet i og rækkevidden af militære forhandlinger mellem de nordiske stater kunne gå ind for disse, så længe det drejede sig om en koordination af iøvrigt

33. Sst., sp. 4990.

34. Sst., sp. 4992.

35. Sst., sp. 5000.

36. Sst., sp. 5002.

37. Sst., sp. 5003.

uensartede og ikke samvirkende militærvæsener.<sup>38</sup> Denne omformulering forekommer velovervejnet, idet han derved opnåede, at tage brodden af den kritik, som blev rettet mod regeringen og ham – ikke mindst efter Staunings tale i Lund – for ikke at ville drøfte militære spørgsmål under de nordiske forhandlinger. Men selve indholdet i hans udtalelser var uændret det samme, nemlig at der for ham at se ikke var nogen mulighed for etableringen af et nordisk forsvarsforbund, forstået som en gensidig forpligtelse til militær støtte i tilfælde af angreb på en af de nordiske stater. Den anden væsentlige ting, som debatten viser, er at dette synspunkt – at et forsvarsforbund med en gensidig forpligtelse lå uden for de gennemførlige muligheder – blev tiltrådt af begge de to store oppositionspartier. Om de nogensinde havde forestillet sig et sådant i betydningen af det gensidigt forpligtende forbund, forekommer ikke helt klart. Som senere skal omtales, forekommer hele denne debat om nordisk forsvarsforbund eller fælles militære bestræbelser i høj grad at være ført 'til indvortes brug' og at være betinget om ikke udelukkende, så fortrinsvis af de respektive partiers stilling til beslutninger om omfanget af og formålet med det danske forsvar.

Men vigtigst er, at P. Munchs oprindelige og meget stærke afvisning af muligheden for at danne et nordisk forsvarsforbund i sit indhold blev opretholdt perioden igennem.

Vigtigt er også, at samme P. Munch, som i 1929 havde advaret mod 'hemmelige forhandlinger' mellem de nordiske stater, blot tre år senere ifølge egne oplysninger tog initiativet til et nordisk udenrigsministermøde, der senere viste sig at blive indledningen til en lang række af tilsvarende 'hemmelige forhandlinger' mellem de nordiske staters udenrigsministre. I denne forbindelse – ved overvejelsen af P. Munchs stilling til drøftelse af militære spørgsmål – samler interessen sig derfor om, hvorvidt hans over for samtiden officielt fremsatte udtalelser om indholdet af disse forhandlinger, svarer til det indhold som vi senere er i stand til at læse ud af mødereferaterne.<sup>39</sup>

Som allerede omtalt under gennemgangen af opfattelsen af forholdet til

38. Et andet udtryk for P. Munchs omformulering var hans svar i maj 1937 til Christmas Møller, hvor han anførte, at de nordiske forhandlinger ikke var begrænsede til økonomiske spørgsmål, men også omfattede militære spørgsmål som fælles neutralitetsregler og flådeaftalen. (Ft. 1936/37, sp. 7136, 6.5.1937).

39. Som tidligere påpeget består der ikke overensstemmelse mellem referaterne fra de forskellige lande. Dette rejser rent metodisk og kildekritisk nogle interessante problemer, som kan samles deri, at hver deltager i enhver forhandling kan have sin opfattelse af, hvad der blev sagt og hvordan. I nærværende undersøgelse er anvendt de danske referater, fordi de må formodes færdigudarbejdet under P. Munchs opsyn og godkendelse og derfor kan anses for mest dækkende for, hvad han selv mente at have sagt – eller i givet fald ønskede at have sagt.

Tyskland – herunder spørgsmålet om grænsedragningen mellem Danmark og Tyskland – skete der løbende på disse nordiske udenrigsministermøder en tanke- og synspunktsudveksling om dette spørgsmål med det formål fra dansk side, at formå de øvrige nordiske stater til i givet fald at yde Danmark moralsk støtte.<sup>40</sup> I denne forbindelse rejstes aldrig fra P. Munchs eller anden dansk side spørgsmålet om militær støtte til Danmark.<sup>41</sup>

Man skal frem til referatet af udenrigsministermødet i Stockholm i september 1937 for at finde omtale af militære spørgsmål, og da i P. Munchs vide definition af disse, nemlig ved drøftelser om flådetraktaten og fælles, nye neutralitetsregler.<sup>42</sup> På det efterfølgende møde i Oslo i april 1938 – der fandt sted dagen efter Sandler's ovennævnte radiotale – drøftes først og fremmest spørgsmål om de nordiske staters stilling inden for Folkeforbundet med særlig opmærksomhed omkring Schweiz' stilling. Men ved afslutningen af sit indlæg spurgte P. Munch Sandler, om han ville præcisere, hvad han i sin radiotale havde ment med udtrykket 'militært samvirke'. Inden Sandler svarede, fik Koht indskudt sit omtalte spørgsmål om, hvad P. Munch mente med udtrykket 'moralisk støtte' ved en mulig tysk pression over for Danmark med hensyn til grænsedragningen. Først derefter svarede Sandler, at han ikke havde tænkt på nogen militæralliance, og at hans formål med talen først og fremmest havde været at standse forsvarsdiskussionen, for at man kunne komme frem til konkrete samarbejdspunkter. Som eksempel på disse nævnte han en dansk-svensk aftale om mørklægning af Øresund. På mødet drøftedes endvidere atter flådetraktaten, som man besluttede at søge gennemført ved ratifikation i de respektive stater, og neutralitetsreglerne.<sup>43</sup> På det udvidede møde i København i juli 1938 drøftede de nordiske udenrigsministre på deres interne, forberedende møde som 6. punkt mulighederne for en fælles nordisk kurertjeneste til Berlin og Rom og som 7. punkt koordination på begrænsede militære områder, herunder udarbejdelsen af kort og muligheden for samvirke om luftbevogtning med udveksling af oplysninger.<sup>44</sup> Næste møde fandt sted i februar 1939 i Helsingfors, og også her drøftedes spørgsmål om

40. Jvf. s. 273 f.

41. Jvf. Sjøqvist, s. 57 ff., Lönnroth, s. 186 og Ørvik, II, s. 14. Alle tre forff. bygger på samme kilde og henvisning til hinanden for deres formodning om, at Staunings ord i Ft. i okt. 1933 var en appel til de øvrige nordiske stater om *militær støtte*. Kilden giver intet grundlag for en sådan formodning – og den er tydeligt blevet imødegået af Krister Wahlbäck i *Sv. Hist. Tidsskr.* 1967, s. 240 f., jvf. mine bemærkninger i *H. T.*, 1967, s. 519.

42. UM 5.F.75. Nordisk udenrigsministermøde Stockholm september 1937. Referatet. Flådetraktaten var ganske kort omtalt i mødet i Helsingfors i april, UM, 5.F.73.

43. UM 5.F.77 Nordisk udenrigsministermøde Oslo april 1938. Referatet.

44. UM 5.F.79 Nordisk udenrigsministermøde København juli 1938.

neutralitetserklæringer i tilfælde af krig samt militær koordination. Luftmelde-ordningen blev tiltrådt fra P. Munchs side, mens han – under henvisning til danske sagkyndige – var noget betænkelig ved udvexling af oplysninger om fremmede orlogsskibes bevægelser. Han foreslog spørgsmålet drøftet i et sagkyndigt udvalg, hvilket Sandler fandt ville trække sagen for længe ud.<sup>45</sup> Mødet i Stockholm i maj 1939 blev fuldstændig præget af spørgsmålet om den tyske henvendelse vedrørende ikke-angrebstraktater. Ved dets afslutning drøftedes ganske kort spørgsmålet om en fælles neutralitetserklæring i påkommende tilfælde.<sup>46</sup> På mødet i Oslo i august 1939 fortsattes drøftelserne af neutralitetserklæring i tilfælde af krig og de begrænsede militære foranstaltninger, der kunne koordineres.<sup>47</sup>

Formålet med denne opremsning af, hvad der blev drøftet på de nordiske udenrigsministermøder frem til krigsudbruddet i 1939 – herefter berørtes spørgsmålene ikke – har først og fremmest været at konstatere – så langt dette materiale rækker –, om P. Munch på noget tidspunkt i disse drøftelser var blevet konfronteret med spørgsmålet om et nordisk forsvarsforbund, og hvorledes han i så fald reagerede herpå. Gennemgangen viser, at inden for denne møderækkes rammer stillede P. Munch aldrig over for et sådant spørgsmål. Det nærmeste var mødet i Oslo i april 1938, hvor Sandler på baggrund af sin forudgående radiotale præciserede, eller skitserede, hvad han havde ment med den. Men heller ikke ved denne lejlighed blev spørgsmålet om et nordisk forsvarsforbund rejst fra nogen side.<sup>48</sup>

Vi kan på baggrund af ovenstående materiale konkludere, at P. Munch på et meget tidligt tidspunkt af sin politiske karriere indtog det standpunkt, at et nordisk forsvarsforbund, i dette ords forpligtende og omfattende betydning, ikke var noget ønskværdigt fra dansk side. Senere hævdedes det at være uigennemførligt. Under alle omstændigheder tog P. Munch afstand fra en sådan tanke. Vi kan endvidere konstatere, at han umiddelbart efter sin tiltrædelse som udenrigsminister ytrede betænkelighed ved hemmelige forhandlinger om militære spørgsmål, men at han i den henseende skiftede formulering, idet han dels selv tog initiativet til hemmelige forhandlinger og dels

45. UM 5.F.82 Nordisk udenrigsministermøde Helsingfors februar 1939.

46. UM 5.F.83 Nordisk udenrigsministermøde Stockholm maj 1939.

47. UM 5.F.84 Nordisk udenrigsministermøde Oslo aug. 1939.

48. Sinders senere udsagn i den svenske rigsdag i januar 1940 efter at han var gået af som udenrigsminister, jvf. Lönnroth s. 183 ff., og endnu senere udtalelser i en samtale med Nils Ørvik, jvf. dennes II, s. 24., skal ikke anfægtes. Blot skal der gøres opmærksom på, at det ikke interesserer meget, hvad en forhandlingsdeltager senere – uden for forhandlingerne – hævder at have ment, når han ikke i forhandlingerne klart tilkendegiver denne mening. De øvrige forhandlingsdeltagere har ingen mulighed for at reagere på en sådan »inderste mening«.

under militære spørgsmål henregnede neutralitetsregler og -erklæringer, en af Storbritannien ønsket flådetraktat og en koordination inden for begrænsede militære områder. Hvad vi ikke på grundlag af ovenstående materiale kan vide noget om, er hvordan P. Munch ville have reageret, dersom nogen for ham i hans position som udenrigsminister relevant modpart var fremkommet med et forslag om et nordisk forsvarsforbund af forpligtende karakter. Vi anser det for overvejende sandsynligt, at han ville have søgt at afvise og imødegå et sådant forslag. Men hvordan og under hvilke omstændigheder og med hvilke argumenter, han ville have gjort det, får vi aldrig at vide. Han udsattes aldrig for spørgsmålet i en sådan form, at han som ansvarshavende for Danmarks forhold til udlandet blev nødt til at tage stilling hertil. Hverken den hjemlige opposition eller de ansvarlige talsmænd fra de øvrige nordiske stater konfronterede ham med dette spørgsmål.<sup>49</sup>

I sine senere nedskrevne erindringer berører P. Munch også spørgsmålet om et nordisk forsvarsforbund, især i forbindelse med Sandlers ovennævnte tale og senere under drøftelserne af i det af regeringen nedsatte 21-mandsudvalg til overvejelse af Danmarks sikkerhed. I begge tilfælde – hvor omtalen er meget refererende – forekommer det P. Munch magtpåliggende at fremhæve, at det ikke var fra dansk side, man havde afvist noget tilbud. Oplysende er en lille bemærkning, indsat ved afslutningen af omtalen af drøftelserne om 'koordinationen' og P. Munchs ønske om i en radiotal fra Oslo at udtrykke tilslutning til Sandlers opfordring. Ifølge P. Munch var statsminister Stauning under en telefonsamtale herom ikke særlig begejstret – men gik dog modstræbende med til P. Munchs ønske. »I Radiotalen sagde jeg da det samme, som jeg sagde ved Mødet. Koht og Holsti, der vel ikke havde lignende hjemlige Hensyn at tage, sagde intet derom i deres Radiotaler.«<sup>50</sup>

Det er her hensynet til det »hjemlige«, hvormed vel menes oppositionen, der er interessant. Det viser, hvor opmærksom P. Munch var over for den hjemlige situation, som allerede tidligere formodet.<sup>51</sup> Samme indtryk af, at det for P. Munch forekom betydningsfuldt – i den hjemlige situation – at fremhæve, at der ikke havde foreligget og ikke forelå nogen 'invitation' til etableringen af et nordisk forsvarsforbund, fremgår af hans referat af møderne i det nævnte 21-mandsudvalg.<sup>52</sup> Det var således ifølge P. Munch fra den hjemlige opposition – og blandt dens partier først og fremmest Det konservative Folkeparti – at han stærkest fornemmede ønsket og forestil-

49. Jvf. Er. 7, s. 223.

50. Er., 6, s. 219.

51. Jvf. s. 328.

52. Er. 6, s. 263 f.

lingen om etableringen af et nordisk forsvarsforbund. Hvorledes dette kunne påvirke hans og andres opfattelse af, hvad formålet var med at fremsætte dette ønske, skal senere blive overvejet. I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at påpege, at dermed var spørgsmålet blevet et led i en indre dansk problemstilling, hvilket bestyrker formodningen om, at P. Munch af hensyn til sin stillingtagen heri var indstillet på at gå vidt med hensyn til omformulering af det indhold og den form, der efter hans opfattelse var den mulige og ønskelige inden for det nordiske samarbejde.

Men indtog P. Munch med hensyn til spørgsmålet om dannelsen af et nordisk forsvarsforbund et vigende og i hvert fald omformuleret standpunkt i løbet af sin udenrigsministertid, bliver dog tilbage, at han aldrig gik ind for dannelsen af et sådant.

Det var andre områder, han tillagde større betydning, og til hvis behandling og videreudvikling han fortrinsvis fandt det nordiske samarbejde velegnet.

#### *Oslo-staterne*

Som omtalt var P. Munchs opfattelse af, hvad begrebet nordisk eller skandinavisk omfattede, ikke helt fast. Vender man sig derfor fra den 'negative' linie i P. Munchs opfattelse af indhold og formål med det nordiske samarbejde, forekommer det mere anskueligt at se den 'positive' side af hans opfattelse i en større sammenhæng. Heri er det ikke så stærkt de respektive staters indbyrdes geografiske placering, deres mulige kulturelle og øvrige fællesskab, der tillægges betydning, som deres stilling i forhold til stormagterne, deres standpunkter med hensyn til indretningen af og formålet med Folkeforbundet og deres indstilling til mere omfattende handelspolitiske og normative problemer.

Taget i tidsmæssig rækkefølge var P. Munchs første og mere omfattende initiativ i international politik, efter at han havde tiltrådt udenrigsministerposten, hans samarbejde med ikke alene de nordiske stater, men også med Schweiz, Estland, Letland og Holland ved behandlingen af og forhandlingerne om mestbegunstigelsesspørgsmålet i Folkeforbundet.<sup>53</sup> Som påpeget var formålet hermed først og fremmest at forsøge at støtte Storbritannien med det sigte, derved at imødegå de tendenser i retning af afspærringspolitik, som havde vist sig fra andre stormagters side. Samarbejdet herom med de nævnte stater var ikke betinget af iøvrigt sammenfaldende synspunkter eller interesser. Således sagde P. Munch ganske tydeligt under forhandlingerne

53. Jvf. s. 136.



om Danmarks tiltrædelse af handelskonventionen i efteråret 1930, at »Hverken Sveriges eller Norges Toldpolitik vilde efter min Mening være tilfredsstillende for Danmark. Hvorledes den er for de to paagældende Lande, skal jeg ikke her udtale mig om. Der er to Lande, som staar os nær i Toldpolitik, nemlig Holland og England, men dette forhindrer ikke, at i Forhold til den Toldpolitik, som den store Gruppe andre europæiske Lande driver, dér er Sverige og Norge os forholdsvis nær, ikke saa nær som Holland og England, men nærmere end de allerfleste af de andre Lande.«<sup>54</sup>

Det er i fortsættelse af og nært sammenhæng med denne, som det senere viste sig, mislykkede aktion, at man kan anskue indgåelsen af Oslo-konventionen i december 1930. Initiativet hertil synes ikke at være udgået fra P. Munch.<sup>55</sup> Men i betragtning af de mange overvejelser, drøftelser, forhandlinger og konferencer, der på daværende tidspunkt foregik med hensyn til handelspolitiske forhold forekommer et sammenfald af synspunkter og fremgangsmåder mellem de deltagende stater ikke at være overraskende. I forslaget til rigsdagsbeslutning vedrørende denne konvention, opridsedes både baggrund og formål.<sup>56</sup> I præamblen knyttes forbindelsen til de principper, der ligger til grund for Folkeforbundets økonomiske aktion, og de kontraherende parter knytter dertil ønsket om »i størst mulig Grad at respektere hinandens Interesser.« Til sidste formål lover de deltagende stater ikke at foretage forhøjelse af toldsatser eller indførelse af nye toldsatser uden i forvejen at underrette hinanden herom. I tilfælde af, at nogen part føler sig skadet ved sådanne foranstaltninger, skal der optages forhandling herom. Men ingen af staterne forpligter sig til på forhånd af den grund at undlade sådanne forhøjelser eller nye toldsatser. Konventionens eneste sanktionsmiddel er dens ophævelse. En til konventionen knyttet protokol, der hævdes affattet efter dansk ønske, er i endnu højere grad end selve konventionen udtryk for det formål, hvormed konventionen er indgået. Det hedder heri, at de deltagende staters regeringer »er beredte til at yde deres Støtte til internationale Bestræbelser, som gaar ud paa at formindske Hindringerne for Handelen, og forbedre den almindelige Omsætning.«<sup>57</sup> De vil endvidere »undersøge Muligheden for at udstrække Anvendelsen af det Princip, som ligger til Grund for den i Dag undertegnede Konvention, til andre Forhold, som kan antages at have Indflydelse paa deres indbyrdes økonomiske Samkvem.«

Under forelæggelsesdebatten i Folketinget i januar 1931 fremhævede P. Munch, hvorledes konventionen var kommet i stand som en reaktion mod

54. Ft. 1930/31, sp. 245, 16.10.1930.

55. Jvf. Er. 5, s. 219.

56. Rd. 1930/31, Till. A, sp. 6511–28.

57. Sst., sp. 6528.

den »økonomiske Isoleringspolitik, der har fejret saa store Triumfer under den sidste Tids kriseagtige Forhold« og i stedet »naa over til en mere liberal Handelspolitik.«<sup>58</sup> Den nævnte isoleringspolitik, dens konstaterede og frygtede følger blev nærmere præciseret af P. Munch. »Dette har fremkaldt en Række handelspolitiske Beslutninger i nogle Stater, navnlig i Tyskland, som har voldt megen Vanskelighed for den Gruppe af Lande her er Tale om.« Nemlig Danmark, Norge, Sverige, Holland, Luxembourg og Belgien. »Samtidig har der i disse Stater, som altsaa vi hører til, bredt sig en Bekymring for, at tilsvarende Anskuelser skulde vinde Raaderum ogsaa i det store Rige, som betyder endnu mere for vor Økonomi end Tyskland, nemlig England.«

Senere nævnte P. Munch, hvorledes spørgsmålet var blevet forhandlet med repræsentanter for danske erhvervs kredse. Han nævnte udtrykkeligt en udtalelse fra Industrirådets side, der gik ud på, »at man ikke blot skulde give hinanden et saadant gensidigt Tilsagn om ikke at volde hinanden Besvær, men at man tillige skulde udtrykke Villien til fælles Optræden til Varetagelse af fælles Interesser, hvor andre voldt Vanskeligheder for de paagældende Stater.«<sup>59</sup> Dette hævdede P. Munch faldt sammen med hans ønsker og tanker.

Længere henne i sit indlæg fremhævede P. Munch betydningen af denne gruppe af stater, hvis samlede indbyggertal – med kolonier – oversteg 100 millioner, og hvis handelsomsætning var på højde med Tysklands og langt større end Frankrigs.<sup>60</sup>

Selv om de deltagende andre stater ikke tilnærmelsesvis havde samme af-sætningsmæssige betydning for Danmark som Tyskland og Storbritannien, anførtes denne dog ogsaa som medvirkende bevæggrund. I slutningen af sit indlæg gentog P. Munch betydningen af støtten til en liberal handelspolitik. Særskilt nævnte han, at »det kan være af Værdi til Støtte af Englands Fastholden af den liberale Handelspolitik.«<sup>61</sup> Skulle dette forsøg glippe – og isoleringspolitikken gøre yderligere fremskridt –, kunne de deltagende staters samarbejde indenfor konventionen måske skabe forudsætninger for en forøgelse af indbyrdes varebytte i langt større omfang end hidtil – altså en slags slevforsyning inden for og mellem disse stater.

Forslaget blev godt modtaget af samtlige partier. Både Moltesen fra Venstre og Drachmann fra Konservative gik ind for det. Sidstnævnte udtrykte det håb at konventionen »i mandige Regeringers Hænder kan blive det, den bør være, et Vaaben til de smaa Nationers økonomiske Selvhævdelse overfor

58. Ft. 1930/31, sp. 4083 f., 28.1.1931.

59. Sst., sp. 4085.

60. Jvf. s. 217.

61. Ft. 1930/31, sp. 4087.

en Verden, der i Sandhed maa opfordre os baade til Sammenhold og Forsvar.«<sup>62</sup>

P. Munch kunne i sit svar erklære sig tilfreds med Drachmanns tilslutning, omend ikke helt med hans begrundelse. Han var ikke helt klar over, hvad Drachmann mente med en aktiv politik, men understregede, at en stridbar politik kunne han ikke gå ind for, hvis den byggede på »at sætte Toldsatser op og blive ubehagelig for andre og saa love, at man siden skulde blive rarere igen og sætte dem ned.«<sup>63</sup> Det troede Munch ikke, man fik meget ud af.

Ved 2. behandling i marts 1931 var der kun en ganske kort debat, hvorunder Drachmann på baggrund af toldvåbenhvilens sammenbrud<sup>64</sup> fremhævede, at det vigtigste ved denne konvention, »det er og maa, efter hvad der nu er sket i Geneve, være det defensive.«<sup>65</sup> I den forbindelse anførte Drachmann, at konventionen havde vakt en del uro i de deltagende stater. »Herhjemme har man i Industrien næret en vis Ængstelse; denne Ængstelse findes i forstærket Grad baade i Norge og i Sverige og gør sig dér særlig gældende i Landbruget, ikke mindst i det norske Landbrug.« Drachmann fandt, at der ikke burde være grund til en sådan ængstelse, idet man blandt jævnbyrdige og ligestillede stater altid måtte kunne forhandle sig til rette. Han og hans parti gik i hvert fald ind for konventionen, idet han understregede, »hvad vi fra vor Side lægger særlig Vægt paa, nemlig dens defensive Karakter, saaledes at det bliver Begyndelsen, en svag og vaklende Begyndelse, men dog et første Skridt hen imod at etablere en fælles Front af jævntstillede Stater overfor aggressive Toldforanstaltninger fra det store Udland og ogsaa overfor Krænkelser af vore principielle Rettigheder.«<sup>66</sup>

P. Munch kunne – efter nogle bemærkninger om, at toldvåbenhvilen dog vel endnu ikke kunne erklæres for helt død – fuldstændig tilslutte sig Drachmanns begrundelse for at stemme for konventionen. »Hvad der under den kommende Udvikling vil vise sig at være det vigtigste i den Aftale, der er sluttet mellem denne Gruppe af Stater, kan man neppe med Sikkerhed sige i Øjeblikket, men jeg er enig med den ærede Ordfører for de Konservative (Drachmann) i at lægge meget stor Vægt paa Samarbejdet til Værn for fælles Interesser overfor andre.«<sup>67</sup>

Under forhandlingerne i Landstinget var det også talsmanden for Det konservative Folkeparti, Schovelin, der mest indgående behandlede konven-

62. Sst., sp. 4101 f.

63. Sst., sp. 4109.

64. Jvf. s. 144.

65. Ft. 1930/31, sp. 5610, 18.3.1931.

66. Sst., sp. 5612.

67. Sst., sp. 5613.

tionen. Med vanlig veltalenhed fik han om hovedårsagen til, at man fra hans side gik ind for konventionen, sagt: »Det er Skandinavisme. Saa snart der er Tale om Skandinavisme, saa kommer den gamle Drøm til vor Lænestol, og saa bliver Hjerterne rørt.«<sup>68</sup> Schovelin nævnte derefter, hvorledes man i internationale forhold bør vise høflighed og tilføjede: » . . i Forholdet mellem de nordiske Lande skal man oven i Købet vise Hjertelighed. Det er for mig lidt tvivlsomt, om man vinder større Styrke ved, at Belgien og Holland er med. Hollands Forhold er jo meget specielle, og Belgien er i Henseende til økonomisk Struktur et fra vort vidt forskelligt Land.«

Denne fremstilling af konventionen som en høflighedsakt over for de øvrige nordiske stater og den samtidigt udtrykte kølighed over for Belgiens og Hollands deltagelse, blev imødegået af P. Munch. Han sagde om Belgiens og Hollands deltagelse, at han fandt den hensigtsmæssig. »Belgien er jo et Land med en meget stor Handelsomsætning, i ikke helt faa Henseender ogsaa med lignende økonomiske Interesser som vort Land, og i den øjeblikkelige Situation er det vel givet, at Holland er et Land, som i højeste Grad har fælles Interesser med Danmark, ikke mindst med Hensyn til Landbrugsudførselen og de Vilkaar, hvorunder denne kan foregaa.«<sup>69</sup>

Iøvrigt var begge enige om, at konventionen som vigtigt formål havde i fællesskab at afværge foranstaltninger fra andre. Schovelin var den mest éntydige. Han afsluttede debatten med følgende: » . . Tiden øjensynlig stiler hen mod økonomiske Magtgrupperinger, og at det saa jo ogsaa er ganske naturligt for Danmark for det første at slutte sig sammen med de to Nabo-lande og saa iøvrigt tage de Lande med, som er til at faa fat paa.«<sup>70</sup>

Hvad der i forslaget, P. Munchs forelæggelsestale og hans senere indlæg i drøftelserne havde været anført som ét af formålene med og forudsætningen for konventionen, blev hermed fremhævet som dens eneste. I det hele taget forekommer det, som om de konservative talere i debatten opfattede – eller anså det for fordelagtigt at foregive at de opfattede – konventionen for betydelig mere krigerisk og alliancepræget, end hverken selve konventionen eller P. Munchs ord gav baggrund for. Også P. Munch fremhævede og lagde megen vægt på den betydning, som konventionen muligvis kunne få i retning af at udøve en pression over for stater, som i handelspolitisk henseende gik videre med afspærringsforanstaltninger. Men desuden nævnte han den gensidige hensyntagen – i form af underrettelse – og på længere sigt den ind-

68. Lt. 1930/31, sp. 1318, 20.3.1931, jvf. Er. 6, s. 219, hvor P. Munch formoder, at det var Norges og Sveriges deltagelse, der var årsag til, at de konservative tilsluttede sig.

69. Sst., sp. 1319 f.

70. Sst., sp. 1320.

byrdes forsyning, som muligvis ville stille disse stater gunstigere, end de var ved deres afhængighed af afsætning til stormagter, der havde indført eller kunne befrygtes at ville indføre kontingentering og andre afspærringsforanstaltninger.

Hvis de konservative i 1931 havde forestillinger om, at konventionen var det første skridt på vejen til en magtgruppering i handelspolitisk henseende, der gennem kraftige modforholdsregler over for andre stater skulle lære dem at respektere bl.a. Danmarks handelspolitiske interesser, så blev de i løbet af de følgende to år grundigt skuffede i disse forventninger. I hvert fald stillede de, som omtalt, i februar 1933 et forslag til lov om handelspolitiske forholdsregler, hvis korte indhold var: 1) opsigelse af Oslo-konventionen og 2) opsigelse af handelstraktater.<sup>71</sup> Christmas Møller fremlagde forslaget med den begrundelse, at »det handelspolitiske System, som det officielle Danmark havde fulgt i en Aarrække, synger paa sit sidste Vers . . .«<sup>72</sup>

Ved 1. behandling var Dachmann ordfører for forslagsstillerne. Hans indlæg var en stærk kritik af hele den overdrevne tro på frihandel, den deraf følgende »Logren og Kryben-paa-Maven for Udlandet, som desværre endnu paa alt for store Omraader rider os som en Mare.«<sup>73</sup> Hvad specielt Oslo-konventionen angik, fandt Drachmann, at alle de forventninger, man havde næret til konventionens defensive karakter, var blevet skuffede. ». . . naar vi ønsker den opsagt, er det ikke for at gaa ud af nordisk økonomisk Samarbejde – jeg kunde fristes til at sige tværtimod –, det er tværtimod for at afklare og i givet Tilfælde at begrænse dette Samarbejde netop til Fordel for et stærkere økonomisk Fællesarbejde mellem de nordiske Stater.«<sup>74</sup> Han sagde, at det var vanskeligt at udtale sig offentligt om, men han ville dog påpege den omstændighed, at »man har søgt at udvide denne Konvention ud over sin naturlige Ramme«. Dette havde efter hans opfattelse skadet hovedhensynet, som man ville kæmpe for. Han nævnte skuffelser både i Norge og Sverige. Nu var konventionen kun en torso – og betød kun et bånd på den danske handelspolitiske bevægelsesfrihed. Kort sagt: det var efter konservativ opfattelse Belgiens, Hollands og Luxembourgs medlemskab, der havde ødelagt konventionen eller dens virkninger. Havde man holdt sig til de nordiske stater, var det gået bedre – og han understregede endnu engang, at et nordisk økonomisk samarbejde ville man fra konservativ side meget gerne støtte.

I sit indlæg imødegik P. Munch forslaget om at opsigelse Oslo-konventionen

71. Rd. 1932/33, Till. A, sp. 4711 f.

72. Ft. 1932/33, sp. 3160, 22.2.1933.

73. Sst., sp. 4320, 27.3.1933.

74. Sst., sp. 4326.

og hele den kritik, som Drachmann havde rettet imod den. For det første anførte P. Munch, at der under de stigende handelspolitiske vanskeligheder til stadighed havde været kontakt mellem Oslo-staterne, »og ved Lejlighed efter Lejlighed har de netop styrket hinanden under de Forhandlinger, som fandt Sted med andre interesserede Magter.«<sup>75</sup> P. Munch fortsatte: »Men jeg erkender, at man ikke altid kunde stille sig fuldkommen Side om Side; det udelukkedes derved, at man i givne Tilfælde som Konkurrenter havde forskelligartede Interesser. At det forholdt sig saaledes, havde ingen nogen-sinde forsøgt at skjule.« Som andet punkt anførte P. Munch det hensyn konventions-staterne ved flere lejligheder havde vist hinanden ved vanskeligheder udefra – det var også kommet danske erhvervsinteresser til gode. Som tredje argument mod at ophæve Oslo-konventionen anførte P. Munch de forestående internationale, økonomiske forhandlinger. Her, sagde han, »vil det være af den største Værdi, at den Gruppe af Stater, her er Tale om, der i Indbyggertal nærmer sig til selve Storbritannien og med Hensyn til sin Om-sætning staar meget højt indenfor Verden, bliver ved at samvirke«. De havde ». . et dog i Hovedtrækkene fælles Syn paa den Selvforsynings- og Afspær-ringspolitik, der i Øjeblikket lægger Verdensomsætningen øde.«

Hvad specielt det nordiske samarbejde angik, svarede P. Munch, at hvis Danmark brød ud af Oslo-konventionen, »vilde dette blive en afgørende Forringelse af Samarbejdet mellem de nordiske Lande. Der foregaar for Tiden en dobbelt Drøftelse overfor hver af de Situationer, som møder disse Riger, en Drøftelse mellem Oslo-Konventionens Lande, og en anden Drøf-telse mellem de nordiske Lande, og jeg for min Del maa mene, at dette er en meget nyttig Drøftelse, der i mange Tilfælde lægger fast Grund under den Virksomhed, som disse Stater maa udøve paa disse Omraader i den Situation, i hvilken vi lever.«

P. Munch erklærede sig enig med Drachmann i, at man ikke skulle sætte sig hen og vente på, at verden blev bedre. »Jeg mener, at den Forhandlings-politik med praktiske Formaal for Øje, der for Tiden føres, maa føres med saa megen Energi, som det er muligt at gøre det for et Rige som Danmark, og i Samklang med de Stater, som staar os nogenlunde nær. Det ærede Med-lem sagde, at den maatte føres med alle Midler. Jeg skal ikke modsige ham, men jeg vil gerne tilføje: alle *hensigtsmæssige* Midler, alle de Midler, som en rolig Overvejelse af de foreliggende Forhold virkelig tilsiger os at anvende.«<sup>76</sup>

Debatten om det konservative forslag blev meget langvarig. Indblandet var hele spørgsmålet om forholdet mellem 'aktiv' og 'passiv' handelspolitik og også forholdet mellem forskellige danske erhvervsgrupper. Dette vil senere

75. Sst., sp. 4329 f.

76. Sst., sp. 4335.

blive berørt. I denne forbindelse faldt de mest interessante udtalelser senere i debatten fra den konservative Victor Pürschel, der om Oslo-konventionen sagde, at den havde »den Fejl, som saa mange andre af det sejrige Demokratis Forsøg paa at lave Verdenspolitik, at den favner for vidt. Det, der er Grundlaget for al Politik, er jo Interessefællesskabet, og enhver, der ser paa de 5 Stater, der har sluttet sig til Konventionen, vil erkende, at et Interessefællesskab kan der kun være Tale om i yderst begrænset Maalestok.«<sup>77</sup> Han påpegede dernæst at »Belgien, der storpolitisk er knyttet til visse Stormagter, maa altid faa sin Politik anvist paa en Maade, som gør, at Landet er uegnet til at ligge paa Linie med smaa, fuldkommen frit stillede Stater som de nordiske.« Og Holland – med dets kolonier – var også økonomisk og erhvervspolitisk indstillet anderledes end de nordiske stater.

P. Munch gik i sit svar ikke ind på denne karakteristik af de ikke-nordiske stater i konventionen. I stedet udviklede debatten mellem Pürschel og P. Munch sig til en udvexling af spydige artigheder omkring vurderingen af, hvorvidt Danmark havde klaret sig godt eller dårligt med sin daværende handelspolitik. Pürschel afleverede slutreplikken: at P. Munch var »saa indkapslet i sin vante Tankegang, at han overhovedet ikke forstaar et Ord af, hvad der foregaar i Verden.«<sup>78</sup>

Hvad vi af denne debat får at vide om P. Munchs opfattelse af Oslo-konventionen, dens indhold og formål, er et supplement til hans redegørelse i 1931 ved ratifikationen. Han fremhævede atter konventions-samarbejdets udadvendte karakter – ved deltagelse i de internationale forhandlinger om handelspolitiske spørgsmål, hvor deltagerstaterne i kraft af deres samlede størrelse og omsætning kunne få betydning. Han anførte også deres indbyrdes hensyntagen og hjælp under vanskelige forhandlingsvilkår med andre stater. Men interessant er, at han klart påpegede, at de kontraherende stater ikke altid og i alle handelspolitiske spørgsmål var i stand til at støtte hinanden på grund af konkurrerende interesser.<sup>79</sup> Da de konservative i deres angreb på Oslo-konventionen rejste spørgsmålet om forholdet mellem nordisk samarbejde og samarbejde inden for Oslo-konventionen, gav P. Munch udtryk for, at netop den fælles nordiske deltagelse i Oslo-konventionen gav bedre muligheder også for det nordiske samarbejde, idet der på den måde var mulighed for en dobbeltdrøftelse af problemerne.

77. Ft. 1932/33, sp. 4401, 28.3.1933.

78. Sst., sp. 4406. Det konservative forslag blev henvist til udvalg, og nåede aldrig videre.

79. Jvf. P. Munch på Nordisk udenrigsministermøde, jan. 1932: »En Gruppe, der er enig om Principperne, har en vis psykologisk Betydning. Man maa se bort fra, om vi samtidig er nødt til at genere hinanden lidt.« (UM 73.B.36).

For P. Munch at se var der således ikke nogen modsætning mellem nordisk samarbejde og samarbejde inden for Oslo-konventionen. Samarbejdet inden for denne havde først og fremmest til formål at styrke den stræben efter fastholden ved så meget af den fri vareudvexling, som nu lod sig gennemføre, og ikke mindst i internationale forhandlinger at forfægte sådanne synspunkter med større vægt end de enkelte stater ville kunne gøre det hver for sig. Således opfattet var Oslo-konventionen et koordinationsforsøg til varetagelse af handelspolitiske principielle interesser, som ansås for at være sammenfaldende for alle deltagende stater – hvor forskellige konkrete interesser de iøvrigt kunne have i mange andre sammenhænge.<sup>80</sup>

Som tidligere påpeget var det – i hvert fald umiddelbart efter dens vedtagelse – et klart sigte for også Oslo-konventionens deltagerstater at støtte Storbritannien i dens formodede bestræbelser for at opretholde frihandelsprincipperne. Dette sagde P. Munch rent ud på et pressemøde i maj 1931, idet han samtidig understregede, at de ikke udgjorde nogen blok.<sup>81</sup> Ved en tilsvarende konference med udenlandske journalister i december 1930, fremhævede P. Munch betydningen af, at Belgien nu var kommet med i arbejdet på konventionen, og ved et møde i januar 1931 udtalte han, at »den almindelige Situations Vanskeligheder har styrket Sammenholdet mellem de 5 Stater og ført dem lidt nærmere sammen end oprindeligt paatænkt«. <sup>82</sup> På et møde med samme udenlandske journalister i november 1932 blev P. Munch spurgt, om alle stater kunne slutte sig til konventionen, hvortil P. Munch svarede, at Oslo-stat kunne man kun blive, hvis man gik ind for at fremme liberal handelspolitik.<sup>83</sup>

Det principielle handelspolitiske sigte med Oslo-konventionen fremgår også af disse udtalelser. Inden for Oslo-konventionens rammer kan hævdes, at dette synspunkt blev opretholdt resten af P. Munchs udenrigsministertid. I en årrække, hvor der ikke frembød sig særlige muligheder for fremstød på internationale forhandlinger om principielle handelspolitiske spørgsmål, omtaltes Oslo-konventionen sjældent. Men i begyndelsen af 1937 under drøftelserne af valutaforanstaltninger rejste den konservative ordfører Christmas Møller – foranlediget af et interview med P. Munch i Politiken<sup>84</sup> – spørgsmålet om, hvorvidt der var muligheder for at vække liv i Oslo-samarbejdet,

80. Hvor forskellige de kunne være, havde P. Munch allerede i efteråret 1931 påpeget i et svar til venstremanden Hauch, hvor han erkendte den modstand som dansk landbrugsexport mødte i de øvrige Oslo-stater. (Lt. 1931/32, sp. 268, 31.10.1931).

81. UM 110.D.11., 2.5.1931.

82. UM 110.D.12., 2.12.1930 og 6.1.1931.

83. Sst., 22.11.1932.

84. Politiken 24.1.1937.



selvom han nok mente, at der ikke var nogen grund til at tage alle Oslo-stater med – især kritiserede han Hollands toldforanstaltninger.<sup>85</sup> I sit svar oplyste P. Munch, at den hollandske statsminister Colijn havde udtalt sig om, at man burde overveje de praktiske muligheder for at tage skridt af værdifuld karakter. Colijn havde især lagt vægten på den indsats, som muligvis kunne gøres i internationale forhandlinger med det formål at opnå en bevægelse frem mod større frihed. I den forbindelse præciserede P. Munch, at når og hvis forhandlingerne kom i gang, måtte man fra dansk side også forlange landbrugsvarer inddraget under mulige friere ordninger.<sup>86</sup> Christmas Møller opfordrede – under henvisning til især den svenske kritik af Danmarks handelspolitiske foranstaltninger, specielt valutaordningen<sup>87</sup> – til, at der først og fremmest blev afholdt et møde med Norge og Sverige alene til drøftelse af disse spørgsmål.<sup>88</sup> P. Munch fandt ikke, at der var grund til særlige nordiske drøftelser – sådanne foregik til stadighed på de nordiske udenrigsministermøder; i givet fald måtte så Finland med, og han afviste den kritik fra svensk side, som Christmas Møller havde anført.<sup>89</sup>

I november 1937 kunne P. Munch indgå med forslag til rigsdagsbeslutning i anledning af et under 28. maj 1937 i Haag mellem Danmark, Belgien, Finland<sup>90</sup>, Luxembourg, Nederlandene, Norge og Sverige truffet arrangement angående fremme af handelsomsætningen.<sup>91</sup> I bemærkningerne redegøres for indholdet af Oslo-konventionen og den siden 1931 skete udvikling, der hævdes at have medført en indstilling i de planlagte regelmæssige møder. Herom hedder det videre – « Oslo-Landene, der tidligere havde ført en ensartet liberalt betonet Handelspolitik, blev af Forholdene tvunget over i en ny Politik, som kom til at forme sig efter indbyrdes afvigende Principper. Deprecieringen af det engelske Pund i 1931 medførte en Deling af Oslo-Landene i to Grupper. Danmark, Finland, Norge og Sverige sluttede sig til Sterlingblokken, medens den belgisk-luxemborgske Union og Nederlandene kom til at høre til Guldblokken.»<sup>92</sup> Derefter redegøres for de forskellige foranstaltninger, som de forskellige Oslo-stater har grebet til, og for den hollandske statsministers initiativ, der førte til et møde i Oslo, hvor den forelagte aftale blev udarbejdet. Der fortsættes derefter: »Medens Oslo-Konventionen som foran anført havde til Hensigt at

85. Ft. 1936/37, sp. 3112, 4.2.1937.

86. Sst., sp. 3205–07, 5.2.1937.

87. Jvf. s. 351 f.

88. Sst., sp. 3208.

89. Sst., sp. 3210 f.

90. Der 1933 havde tiltrådt Oslo-konventionen.

91. Rd. 1937/38, Till. A, sp. 3211–66.

92. Sst., sp. 3213.

søge at standse den opadgaaende Tendens i Toldniveauet i hvert Fald for saa vidt angaar de Toldsatser, der interesserede Oslo-Landene, gaar det nu undertegnede Arrangement – Haag-Arrangementet – ud paa Lettelse af andre Handelsrestriktioner end Told.«<sup>93</sup> Disse andre restriktioner anføres at være handelsskranker og andre forsvarsforanstaltninger truffet af de forskellige stater for at beskytte sig mod krisens virkninger – ikke mindst kontingenteringen. Det hedder i afslutningen af bemærkningerne: »Som det vil fremgaa af det forudanførte adskiller Haag-Arrangementet sig fra Oslo-Konventionen ved at indeholde aktive Bestræbelser for at fjerne bestaaende Hindringer for de deltagende Landes indbyrdes Handel. Det drejer sig dog i saa Henseende kun om en Begyndelse, idet det har været nødvendigt at tage Hensyn til Deltagernes forskellige handelspolitiske Systemer . . . Arrangementet tilsigter ikke nogen Afvigelse fra Mestbegunstigelsespolitikken, og hverken ved Afsluttelsen af Haag-Arrangementet eller under deres hidtidige Samarbejde har Oslo-Staterne opereret med Præferencetanker. Arrangementet er ikke Udtryk for nogen eksklusiv handelspolitisk Blokdanelse eller Regionalaftale, men staar, som anført i Artikel VI, aabent for Tiltrædelse af andre Lande. Det er desuden en selvstændig Aftale, der vil kunne tiltrædes af et Land, selv om dette ikke samtidig slutter sig til Oslo-Konventionen.«<sup>94</sup>

I sin forelæggelsestale karakteriserede P. Munch Haag-arrangementet som et forsøg på at »udvide Omraadet noget, udvide Betydningen af Aftalerne i nogen Grad, men med vidtgaaende Hensyntagen til de særlige Forhold, der for Tiden bestaar i Verden.«<sup>95</sup> Ifølge P. Munchs forelæggelse over for det danske Folketing bestod arrangementets hovedindhold deri, at Holland, Belgien og Luxemborg satte en række varer på friliste, som dog ikke omfattede landbrugsvarer. Til gengæld havde de øvrige stater lovet ikke at foretage toldforhøjelser på en række varer. Desuden rummer arrangementet løfter om tosidede aftaler – og en sådan var indgået mellem Danmark og Holland. Iøvrigt henviste P. Munch til bemærkningerne.

Hverken han eller den socialdemokratiske ordfører Hauge forekommer at have tillagt arrangementet større praktisk betydning med hensyn til forøget vareomsætning mellem de i arrangementet deltagende stater. Venstres ordfører, Himmelstrup, havde samme indstilling, men fæstnede sig iøvrigt mest ved de vanskeligheder, som det danske valutasystem havde voldt for Danmarks deltagelse i arrangementet.<sup>96</sup> P. Munch besvarede senere Him-

93. Sst., sp. 3214.

94. Sst., sp. 3218.

95. Ft. 1937/38, sp. 1631, 30.11.1937.

96. Sst., sp. 1639–42. Jvf. Till. A, sp. 3215.

melstrup og anførte, at efter hans opfattelse var der en anden vanskelighed, der betød væsentligt mere, nemlig den, »at de Interesser, vi har, ligger i Udførsel af Landbrugsvarer, og ingen af de andre Lande, vi forhandler med er villige til i væsentlig Grad at gøre Indrømmelser med Hensyn til saadanne.«<sup>97</sup> Dette gjaldt både de øvrige nordiske lande og de tre ikke-nordiske deltagerstater i arrangementet. Han svarede også den konservative ordfører, Christmas Møller, der havde betegnet arrangementet som et stykke poesi og udtrykt bekymring for, at det ville begrænse Danmarks handlefrihed.<sup>98</sup> Dette mente P. Munch ikke kunne blive tilfældet. P. Munch erkendte afstanden mellem den faktisk førte handelspolitik og arrangementets idéer. »Derom kan jeg kun sige dette, at det vil være fornødent og værdifuldt, at man fra de Staters Side, som i selve deres Grundsynspunkt anser den bestaaende Selvforsyningspolitik for stridende mod sunde økonomiske Principper, bestandig vedligeholder i Verdens Bevidsthed denne Opfattelse. Men samtidig med, at man bestræber sig herfor . . . maa man være klar over, at Sejren eller væsentlige Fremskridt for disse almene Grundsætninger naas kun, hvis de store Stater ændrer deres Politik. Saa længe samme politik føres som nu af det britiske Rige, Frankrig, Tyskland og De forenede Stater, saa længe vil man ikke kunne gøre Regning paa stor Fremgang for almen Handelsfrihed.«<sup>99</sup> Til Oluf Pedersen fra Retsforbundet, der havde ment, at de andre nordiske stater førte en anden politik end Danmark – og med dette især havde sigtet til det danske valutasystem<sup>100</sup> – sagde P. Munch, »at de andre nordiske Stater har truffet deres Foranstaltninger under Hensyn til deres Interesser med ikke mindre Styrke, end Danmark har truffet sine Foranstaltninger, og det tydeligste Udtryk derfor er jo netop deres Holdning overfor Indførsel af Landbrugsvarer.«<sup>101</sup> Resten af debatten kom i væsentlig grad til at dreje sig om det danske valutasystems virkninger hjemme og overfor udlandet. Det skal der senere blive redegjort for. I denne forbindelse er det vigtigt at bemærke, at P. Munch befandt sig i en vanskelig situation. Han skulle nemlig debattere begge veje; både overfor udlandet – Haag-arrangementets øvrige deltagerstater, ikke mindst de nordiske – og overfor den hjemlige opposition. Dette kan i nogen grad have betinget hans manglende optagethed eller fremhævelse af Haag-arrangementets praktiske muligheder. Det afgørende argument for Danmarks tilslutning dertil fra hans side forekommer at være den

97. Sst., sp. 1649.

98. Sst., sp. 1642.

99. Sst., sp. 1650.

100. Sst., sp. 1645 ff.

101. Sst., sp. 1651.

fastholden og demonstrative fastslåen af handelspolitiske principper, som især var rettet mod stormagterne, således som han nævnte overfor Christmas Møller. Det var samme synspunkt han fremhævede under 2. behandling i marts 1938, hvor han endnu engang erkendte Oslo-konventionens ringe praktiske betydning. »Just ved den Tid, da Oslo-Konventionen traadte i Kraft, satte en almen Afspærringspolitik ind i de fleste af Verdens Lande, og denne Afspærringspolitik, som Stormagterne gik i Spidsen med, havde sine Følger for de forskellige mindre Stater, ogsaa for de Stater, som hørte til denne Gruppe. Dette har ikke forhindret, at man fra disse Staters Side har opretholdt de almindelige Synspunkter, de netop gennem Tiderne har gjort sig til Talsmænd for, men hver af dem har maattet indrette sig efter de ved Stormagternes Foranstaltninger skabte Forhold og har gjort det paa meget forskellig Maade.«<sup>102</sup> Også under behandlingen i Landstinget anførte P. Munch samme synspunkter. Efter en længere redegørelse for den internationale handelspolitiske udvikling fra 1929, og en begrundelse for, at de gensidige underrettelser vedrørende toldforhøjelser dog ikke havde været helt betydningsløse, afsluttede P. Munch: »En anden Betydning, der kan lægges ind i hele dette Aftalesystem, er, at disse Stater ligesom vi bliver ved at holde den frie Handelsomsætnings Fane hejst. Man kan ganske vist sige, det ikke er meget værdifuldt paa dette Tidspunkt. Men ingen Situation i Verden kan antages at blive evig; det er muligt, at Situationen forværres, men det er ogsaa muligt, at det modsatte kan ske, og at der paa ny kan blive Betingelser for den friere Samhandel, af hvilken den økonomiske Fremgang i ganske betydeligt Omfang er betinget.«<sup>103</sup>

Denne begrænsning af Oslo-samarbejdets formål til først og fremmest at holde frihandelens fane højt er ikke i modstrid med P. Munchs tidligere udtalelser vedrørende formål med og indhold i dette samarbejde. Tanken kan man støde på i flere andre forbindelser – således også i hans begrundelse for at indgå en tillægsaftale med Storbritannien om dansk bacon-export i december 1938.<sup>104</sup> Men det er en begrænsning i forhold til tidligere, hvor P. Munch havde fremhævet mulighederne for indbyrdes vareudveksling – omend i begrænset omfang –, gensidig hensyntagen og – på længere sigt – en indbyrdes vareforsyning, som i givne situationer kunne være værdifuld for alle deltagende stater. Tilbage af alle disse forskellige

102. Ft. 1937/38, sp. 3878, 11.3.1938. Jvf. iøvrigt Rd. s. å., Till. B, sp. 699–731 med udvalgsbetænkning samt bilag, der rummer vigtige oplysninger om udviklingen af forholdet mellem Oslo-staterne. Heri tog iøvrigt både Venstre og Konservative afstand fra arrangementet, men ville afholde sig fra at stemme.

103. Lt. 1937/38, sp. 763, 17.3.1938.

104. Jvf. s. 257.

muligheder og formål var i 1938 kun blevet det demonstrative at fastholde idéen om frihandelens fordele – især over for stormagterne – med den fremtidige mulighed for øje, at de daværende uheldige tilstande kunne forbedre sig. Nogen blokdannelse var der – ifølge P. Munch og andre – på intet tidspunkt tale om. Dog var der inden for Oslo-samarbejdet en vis eksklusivitet, idet P. Munch i hvert fald mente, at kun stater, der tilsluttede sig frihandelstanken kunne være medlemmer. Denne klausul for medlemskab bortfaldt fra Haag-arrangementet i 1938. Betegnede man end ikke samarbejdet som en blokdannelse, så var det dog en bestræbelse efter at samle så mange stater som muligt i en fælles protest mod, hvad man anså for at være stormagternes i deres indbyrdes konflikt urimelige fastsættelse af vilkår og muligheder for de små stater.

Men den i 1938 foretagne begrænsning af det officielt proklamerede formål med Oslo-samarbejdet eller Haag-arrangementet, udelukkede ikke, at forestillingen om de øvrige og tidligere proklamerede formål stadig levede videre. Det viste sig i august 1939, hvor P. Munch umiddelbart før sin afrejse til mødet i Bruxelles, hvorunder kong Leopold udsendte sin opfordring til stormagterne,<sup>105</sup> udtalte til pressen – og her refereret fra Social-Demokraten –, at han ikke var helt klar over, hvad man skulle drøfte på mødet. Men han regnede med, at man nok skulle behandle spørgsmål om økonomisk samarbejde. Det bestående samarbejde mellem de nordiske stater kunne muligvis i en krigssituation udvides til at omfatte alle Oslo-stater. De to af dem – Belgien og Holland – havde jo kolonier, og det ville give større mulighed for indre selvforsyning, om disse stater gik i samarbejde.<sup>106</sup> Her var det tanken om den indbyrdes selvforsyning, der atter dukkede op, efter at den ikke havde været anført som andet end en fjern fremtidsmulighed i 1931. Hvad der i den givne situation – i august 1939 – kan have betinget P. Munchs forestilling om, at noget sådant ville være ønskværdigt, er ikke vanskeligt at forestille sig. Der forekommer imidlertid ikke på noget tidspunkt at have været ført egentlige forhandlinger om dette spørgsmål med de øvrige Oslo-stater udover de nordiske.

Oslo-samarbejdet, som man kan benævne det samarbejde, der foregik under både Oslo-konventionen og Haag-arrangementet, var i første række og ved undertegnelsen af begge aftaler en tilkendegivelse over for omverden af, at der fandtes en gruppe af stater, som – selvom de indrettede sig under de givne vilkår – ikke accepterede, at disse vilkår var hverken rimelige eller rigtige. Derom og med det formål etableredes samarbejdet.

105. Jvf. Sjøqvist, s. 297.

106. Social-Demokraten, 22.8.1939.

At hver enkelt deltagerstat – lige som P. Munch for Danmarks vedkommende – desuden kunne have forestillinger om, at også det indbyrdes samarbejde kunne have værdifulde konkrete virkninger – forekommer ikke overraskende. Men afgørende var, at selv da det viste sig, at disse frugter i hvert fald ikke af alle blev betragtet som værdifulde, og ingen lagde skjul på den indbyrdes konkurrence og kritik, som foregik inden for Oslo-samarbejdet og mellem dets deltagerstater, så kunne de deltagende stater stadig samles om og fastholde denne protestholdning over for stormagterne. Det var ifølge P. Munchs opfattelse denne protestholdning og modvilje mod stormagternes dominans, der trods alle indbyrdes uoverenstemmelser holdt denne gruppe af stater sammen og berettigede Danmarks deltagelse heri.

Oslo-samarbejdet var rent sagligt koncentreret om handelspolitiske spørgsmål – varebyttets vilkår mellem staterne – i hvert fald i sine ydre manifestationer. Det udelukkede ikke, at man samtidig – og sideløbende – kunne tillægge det andre funktioner og en anden betydning. På det nordiske udenrigsministermøde i København i 1932 anførte P. Munch, at fordelene ved Oslo-samarbejdet for ham at se lå deri, at Belgien derved var rykket lidt løs fra de tidligere allierede.<sup>107</sup> Denne bemærkning åbner perspektiv for et helt andet og videre formål med Oslo-samarbejdet, som ikke nødvendigvis står i modstrid med det foregivne handelspolitiske, men sætter også dette ind i en større sammenhæng, hvor det afgørende er små staters forhold til stormagter.<sup>108</sup>

#### *De alliancefrie stater og det institutionaliserede nordiske samarbejde*

Efter sin hjemkomst fra Delegeretforsamlingen i Geneve i juli 1936 – hvor de 7 ex-neutrale stater havde udsendt deres fælleskommuniké, som var det første ydre tegn på en distancering fra Pagtens artikel 16<sup>109</sup> udtalte P. Munch til de danske journalister: »Ministeren havde set de 7 Staters Erklæring kaldt en Neutralitetserklæring og anførte i den Forbindelse, at Neutralitet er et noget dunkelt Begreb, som har forskudt sig i Tidens Løb. Vi bestræber os for at blive betegnet som upartiske. I Geneve bruges Ordet »neutral« om de syv Stater, muligvis er det blevet hængende fra Verdenskrigen.«<sup>110</sup>

107. UM 73.B.36. Nordisk udenrigsministermøde, Kbh. 1932.

108. Om Belgiens distanceringsbestræbelser fra Frankrig, se Robert L. Rothstein: *Alliances and Small Powers*, s. 65–127.

109. Jvf. s. 208 f.

110. UM 110.D.11., 9.7.1936, jvf. 27.3.1936, hvor P. Munch anførte, at det var den engelske presse, der til stadighed betegnede disse stater som »neutrale«.

Man kan affærdige sådanne bemærkninger som sproglige spidsfindigheder, der ingen betydning har for staternes indbyrdes forhold. Endvidere kan man påpege, at P. Munch selv i sine foredrag og offentlige udtalelser iøvrigt ofte havde fremhævet betydningen af, at disse stater havde været neutrale under 1. verdenskrig. Endelig kan man i dem se et forsøg på at undgå en betegnelse, som på daværende tidspunkt endnu ikke kunne betragtes som heldig fra disse staters side, idet den indebar en forventning eller forestilling om, at en væbnet konflikt enten var tilstede eller stod umiddelbart for at bryde ud. Uanset hvilket synspunkt man anlægger, er det afgørende, hvilken betydning man – til sin undersøgelses brug – lægger i det ord, man anvender. Derfor anvendes her ordet alliancefrihed, som anses for mere dækkende for den holdning, Danmark og andre stater indtog indtil krigsudbruddet i september 1939. Betegnelsen neutral må opfattes som snævert forbundet med stillingtagen til en bestående væbnet konflikt. Endvidere har ordet alliancefrihed hævdt ved at være udbredt anvendt allerede i datiden.<sup>111</sup> Rækkevidden af denne betegnelse for de nordiske og andre små staters udenrigspolitiske stræben vil blive overvejet nærmere ved gennemgangen af Danmarks sikkerhedspolitiske interesser.

Hvor man vil sætte begyndelsen til disse bestræbelser for at blive betegnet som »upartiske«, er i høj grad spørgsmålet om et subjektivt valg, hvorudfra man så kan argumentere for, at netop dette tidspunkt var afgørende. Inden for denne undersøgelses rammer forekommer det rimeligt at følge udviklingen i løbet af P. Munchs udenrigsministertid – men i klar erkendelse af, at forestillinger og tanker i samme retning kan spores betydeligt længere tilbage, hvad allerede er blevet omtalt og senere yderligere vil blive belyst.

Men spørger man, hvornår og på hvilken måde P. Munch som udenrigsminister søgte at foretage konkrete skridt til etableringen af en i sit omfang ikke helt klart defineret gruppe af stater, der i deres forhold til stormagterne kunne formodes at indtage en ikke alt for afvigende holdning, forekommer det rimeligt at begynde med de nordiske udenrigsminister-møder, hvoraf det første fandt sted i København i januar 1932.<sup>112</sup>

Mens dette første møde gik forholdsvis upåagtet hen – i hvert fald i den danske drøftelse – rejste Venstres ordfører, Brorson, de Konservatives

111. Jvf. således Nationaltidende 15.6.1938, interview med P. Munch og Politiken 22.8.1939. Jvf. iøvrigt følgende.

112. En overskuelig fortegnelse over de nordiske udenrigsministermøder er givet af Nils Ørvik i hans Sikkerhetspolitikken II, s. 470. Den begynder med møderne under 1. verdenskrig, men der er et tydeligt spring fra 1920 (7. møde) til 1932 (8. møde). I 11½ år var sådanne møder ikke blevet afholdt.

ordfører, Christmas Møller, og ordføreren for Det radikale Venstre, Jørgen Jørgensen, spørgsmålet om nordisk samarbejde og knyttede bemærkninger til det netop afholdte møde i Stockholm under finanslovdebatten i efteråret 1934. Brorson nævnte i sin tale værdien af, at de nordiske lande i handelspolitisk henseende kom hinanden nærmere. Han omtalte derefter mødet i Stockholm og sagde, at han ikke vidste, om der var kommet praktiske resultater. Derefter fortsatte han: »... men jeg er overbevist om, at vor nuværende Udenrigsminister vil gøre sit yderste for overalt, hvor det lader sig gøre, at netop dette Samarbejde mellem Nordens Folk skal blive bedre og bedre.«<sup>113</sup> Christmas Møller nævnte, at det nordiske spørgsmål i årenes løb havde bevæget sig fra »de højeste Tinder til den dybeste Pessimisme«, og netop derfor glædede han sig over, at »det atter er ved at komme ind i et Leje, hvor det ikke blot hviler på den naturlige Sympati, som de tre nordiske Landes Folk må have for hinanden, men som Verden nu engang økonomisk udvikler sig, kan vi for vort Vedkommende ikke se anderledes på det, end at det vil være overmaade formaalstjenligt, at man søger at etablere et så snævert økonomisk Samarbejde mellem de tre Lande som overhovedet muligt.«<sup>114</sup> Christmas Møller så derfor med sympati på ethvert møde mellem regeringsrepræsentanter fra de nordiske stater, men så isøvrigt gerne møderne udvidet til også at omfatte medlemmer af rigsdagene. Jørgen Jørgensen vendte sig i sit indlæg mod den konservative landsmødeudtalelse, der havde karakteriseret Danmark under den daværende regering som et vanskud på den nordiske stamme og betegnede Det konservative Folkeparti som udansk og unordisk i anvendelsen af metoder – i modsætning til netop regeringen og dens partier.<sup>115</sup>

P. Munch tog i sin svartale disse indlæg op. Han begyndte med at gøre opmærksom på, at et tilsvarende møde som det nyligt afholdte i Stockholm, var blevet afholdt i København i 1932. »... siden den Tid har der været en stadig Forbindelse mellem de 3 nordiske Landes Ministerier i Behandlingen af økonomiske Spørgsmaal dem imellem og vedrørende deres økonomiske Stilling til den øvrige Verden.«<sup>116</sup> Siden mødet i 1932 havde man fra forskellige sider – bl.a. foreningen Norden – rejst spørgsmålet om et samarbejde mellem de forskellige erhvervsorganisationer. Dette havde på Stockholm-mødet ført til overvejelser af i hvert af de deltagende stater at nedsætte udvalg på 5 medlemmer, hvis hovedopgave det skulle være at

113. Ft. 1934/35, sp. 78 f., 17.10.1934.

114. Sst., sp. 105.

115. Sst., sp. 126 f., 18.10.1934.

116. Sst., sp. 209, 19.10.1934.



bringe interesserede erhverv i forbindelse med hinanden.<sup>117</sup> Ifølge P. Munch var der således med møderne i 1932 og 1934 taget begyndende skridt til et handelspolitisk samarbejde blandt de nordiske stater med direkte sigte på at fremme det indbyrdes varebytte og bringe de forskellige erhverv i forbindelse med hinanden. En form for nordisk samarbejde, som man også fra oppositionens side lagde vægt på.

Men desuden havde P. Munch nævnt de deltagende staters »Stilling til den øvrige Verden.« Han understregede i den forbindelse, at Finland også havde været med i Stockholm i 1934, og at der var sendt telegrafisk hilsen til Island, således at man kunne håbe, at også disse to stater ville blive inddraget i samarbejdet.<sup>118</sup> Om dettes rækkevidde udtalte han: »Der er jo ingen af os, der har regnet med, at der af denne Gruppe af Lande kan dannes en Økonomikreds, som nogenlunde kan være sig selv nok; det lader sig ikke gøre, hverken med Hensyn til Forsyninger, ikke heller med Hensyn til Markeder, og der var i Stockholm fuld Enighed om, at man fra alle disse Lande vedblivende i høj Grad maatte have sin Opmærksomhed rettet mod de store for hvert af Landene afgørende Markeder, og at Samarbejdet kunde have sin Interesse netop i Forholdet til Markedslændene.«<sup>119</sup> Det var således ikke forestillingen, at et – endog udvidet – nordisk handelspolitisk samarbejde skulle kunne erstatte eller overflødiggøre forbindelsen til og deraf følgende afhængighed af de store afsætningsområder – for Danmarks vedkommende Storbritannien og Tyskland.

Hvor vidt man havde tænkt sig, at det nordiske samarbejde kunne have nogen værdi, fortsatte P. Munch med at redegøre for: »Det, man tænkte sig Muligheden af, var dette, at man i endnu højere Grad, end det allerede sker, kunde tage Hensyn til hinandens økonomiske Interesser ved Ledelsen af den økonomiske Politik i hvert af disse Lande, og at man ogsaa kunde bidrage til, at disse Landes Erhvervsorganisationer tog et vist gensidigt Hensyn i deres Stilling overfor Opgaver uden for disse Landes Kreds.« Det var således – inden for et nordisk regi – samme forhåbninger, som man knyttede til Oslosamarbejdet med endnu flere stater. Det var forhåbninger om, at nordiske erhvervsorganisationer i deres kontakter med indkøbs- eller afsætningsmarkeder uden for Norden ikke i alt for stort omfang ville konkurrere med hinanden og derved risikere at skade hinanden.

Men dertil kom et tredje formål. »Men dernæst regnede man med, at man ved internationale Forhandlinger i Fællesskab kunde optræde til Be-

117. Det var disse overvejelser, der senere førte til nedsættelsen af de såkaldte nabolandsnævn. Jvf. Sjøqvist, s. 88.

118. Sst., sp. 210.

119. Sst., sp. 211.

grænsning af den nuværende Isolationspolitik og til Varetagelse af Fællesinteresser, ligesom man nærede Forventning om, at der vilde være Omraader og Tilfælde, hvor ogsaa de nordiske Landes Erhvervsorganisationer i Forholdet udadtil gennem fælles Optræden maatte kunne opnaa Resultater.«

Som man ser, er det proklamerede formål med de nordiske udenrigsministremøder her i 1934 fundamentalt det samme, som 3½ år tidligere var blevet proklameret for samarbejdet mellem Oslo-staterne. Hvilke begrænsede resultater, man havde opnået inden for dette, og hvorpå dette beroede, blev først helt klart formuleret i 1937–38. At de øvrige Oslo-stater og ogsaa de nordiske stater indbyrdes blandt andet på grund af deres forskellige placering i forhold til henholdsvis guld og sterling havde forskelligartede og i visse tilfælde ligefrem modstridende handelspolitiske interesser, behøvede man ingen dybtgående nationaløkonomisk indsigt for at forstå. På den anden side var P. Munch – og formentlig med ham de øvrige nordiske udenrigsministre – utilbøjelige til ligefrem at erklære Oslo-samarbejdet for mislykket eller ophørt. I al sin løshed og mangel på konkrete resultater havde det dog en værdi udadtil, og i kraft af selve sin beståen kunne det i en given situation blive en brugbar ramme for senere fremstød.

Men selvom man ikke ville erklære Oslo-samarbejdet for mislykket, så var der brug for inden for det og til varetagelse af fundamentalt de samme interesser at etablere et nærmere samarbejde blandt den gruppe af stater, som var mest ligestillede med hensyn til deres handelspolitiske placering i forhold til stormagterne. På denne baggrund kan man forstå forudsætningen for og formålet med etableringen af et særlig nordisk samarbejde, som endvidere rent indenrigspolitisk – i hvert fald i Danmark – havde den fordel, at det både af oppositionen og inden for regeringspartierne blev mødt med særdeles velvilje, netop i kraft af at være nordisk.

Går man derefter til materialet fra de nordiske udenrigsministermøder, bekræftes indtrykket af, at de begyndte som et samarbejde inden for Oslo-samarbejdet og med sigte på at etablere et udadvendt handelspolitisk fællesskab. Det første møde i 1932 indledtes med drøftelser af fordele og ulemper ved Oslo-samarbejdet, hvor P. Munch fremsatte sin tidligere gengivne betragtninger over værdien af at have Belgien med og samarbejdets psykologiske betydning. Ved forhandlingerne om valutaspørgsmål mente P. Munch, at man måske burde tilstræbe »en teoretisk forberedende Forhandling paa lang Sigt« og gav i forbindelse hermed en skildring af Danmarks afhængighed af både Storbritannien og Tyskland.<sup>120</sup> Under drøftelsen af toldspørgs-

120. Jvf. s. 280.

mål var alle tre udenrigsministre enige om, at de ikke fæstnede megen lid til mulighederne for skandinavisk indbyrdes vareudveksling.<sup>121</sup>

På mødet i Stockholm drøftedes, som omtalt af P. Munch i Folketinget, spørgsmålet om de nationale udvalg – nabolandsnævnene – til fremme af samarbejdet mellem de nordiske stater – ikke mindst i forhold til omverden. Men iøvrigt begyndte drøftelserne allerede fra dette møde at blive præget af andre og mere omfattende spørgsmål, der – foruden det handelspolitiske – angik de nordiske staters forhold til stormagterne. Således drøftedes på mødet i 1934 de sovjetiske forslag om ikke-angrebstraktater, Sovjetunionens indtræden i Folkeforbundet, de nordiske staters stilling til sanktioner og den sydamerikanske pagt samt neutralitetsspørgsmålet i forhold til Folkeforbundet.<sup>122</sup>

Denne udvidelse af området for drøftelserne mellem de nordiske udenrigsministre var naturligt betinget af ydre omstændigheder. Nemlig samarbejdet inden for Folkeforbundet og – ikke mindst under den danske rådsperiode 1933–36 – en forståelig trang til at kende hinandens synspunkter på de spørgsmål, der skulle tages stilling til under forhandlinger, hvor den ene eller anden af de deltagende stater kom i direkte kontakt med stormagter, og ofte opfattedes som talsmænd for gruppen som helhed.

Men inden indholdet af disse mere omfattende drøftelser tages op til undersøgelse, er det rimeligt at gøre de handelspolitiske drøftelser færdige.

Som allerede omtalt under gennemgangen af Oslo-samarbejdet, kom det i løbet af 1936–37 til en række uoverensstemmelser mellem Danmark og andre af de samarbejdende stater om det danske valutasystem. Som ligeledes omtalt, var det ikke mindst fra svensk side, at man kritiserede systemet. Den konservative Prieme inddrog under finanslovdebatten i efteråret 1936 – i et almindeligt angreb på regeringens administration af systemet – også den svenske kritik, idet han citerede en artikel fra Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning.<sup>123</sup> Heri hævdedes valutasystemet at blive anvendt rent protektionistisk fra dansk side som beskyttelse for tvivlsomme krisetidsindustrier. På den baggrund spurgte Prime: »Tror man, at vor Handelspolitik over for disse Lande [de nordiske] skaffer os Venner dér?«<sup>124</sup>

P. Munch svarede den følgende dag. Han fandt, at handelsforholdet mel-

121. UM 73.B.36. Nordisk udenrigsministermøde, Kbh. jan. 1932.

122. UM 5.F.66 Nordisk udenrigsministermøde, Stockholm, sept. 1934. Om den sydamerikanske traktat, den såkaldte Saavedra Lamas-pagt, se Georg Cohn: Neo-Neutralitet, s. 198 ff. Jvf. notat af samme på anførte sag. Endvidere er pagten aftrykt i Rd. 1933/34, Till. A, sp. 5057–63.

123. Göteborgs H & S, 9.10.1936.

124. Ft. 1936/37, sp. 702, 29.10.1936.

lem Danmark og Sverige havde udviklet sig tilfredsstillende. »Handelen er opretholdt – opretholdt nogenlunde – svarende til det Forhold mellem dansk og svensk Handel, som tidligere kunde anses for at være normalt, det vil sige, den er opretholdt som et ud fra de moderne Synspunkter for hvad der er gunstigt Forhold, for Sverige meget gunstigt Handelsforhold, idet Mængden af virkelig svenske Varer, der indføres til Danmark, er betydelig større end Mængden af virkelig danske Varer, der udføres til Sverige.« Dette forhindrede ikke, at enkelte svenske virksomheder kunne ønske at få endnu større afsætningsmuligheder i Danmark. Det var ganske naturligt, at sådanne ønsker fandt vej til svensk presse. »Men jeg tror, at forstaaende Svenske meget vel vil erkende, at der fra dansk Side tages saa meget Hensyn som muligt til svenske Ønsker, og at der er en vis Grænse for, hvilke svenske Varer der kan indføres i Danmark, naar disse Varer, som vi ikke har i samme Grad Brug for som andre Varer, vi skal have indført og skal skaffe de nødvendige Penge til under en Handelstilstand, hvor man fra Udlandets Side i meget høj Grad har begrænset danske Muligheder for Af sætning og for Tilvejebringelse af Penge til Indkøb.«<sup>125</sup> For helt at klar gøre forholdet, således som det tog sig ud for den danske regering, fortsatte P. Munch: »Jeg tror, at Svenskere, som vil forstaa disse Forhold, ikke helt vil glemme, at er der visse svenske Varer, som det for Tiden ikke er let at faa ind i Danmark, saa gælder det om Hovedmængden af de Varer, som vi interesserer os for at udføre, at for dem har Sverige længe været et lukket Land.«<sup>126</sup>

Den svenske kritik – og den danske oppositions henvisning til denne kritik – ophørte dog ikke hermed. Under forhandlinger i Landstinget i februar 1937 om valutaspørgsmål fremhævede både den konservative ordfører Lange<sup>127</sup> og Venstres ordfører Hauch<sup>128</sup> en artikel af den svenske generaldirektør Örne, som havde været offentliggjort i Göteborgs Handels- og Sjöfartstidning 8. januar s.å.<sup>129</sup>. Den havde indeholdt en i formen behersket, men i sit indhold meget skarp kritik af det danske valutasystem, der af Örne hævdedes anvendt af Tyskland og især Storbritannien til at gøre Danmark handelspolitisk afhængig af disse to stormagter. P. Munch svarede de to oppositionsordførere med samme argumenter som han havde anvendt i Folketinget foregående efterår, dog var disse endnu klarere i deres formulering. Således sagde P. Munch, at han mente at kunne sige, »at der er

125. Sst., sp. 778, 30.10.1936.

126. Sst., sp. 778 f.

127. Lt. 1936/37, sp. 804 f., 11.2.1937.

128. Sst., sp. 815.

129. Göteborgs H & S, Anf. dato.

en lang Række danske Varer, som vilde finde Vej til det svenske Marked, hvis de ikke i højeste Grad ramtes af svenske Indskrænkninger netop over for de Varer, vi er interesserede i at sælge.«<sup>130</sup> Han specificerede nærmere, hvori disse indskrænkninger bestod. »Vi kan ikke, naar vi staar over for Bebrejdelser af denne Art, som vi ønsker at tage alt muligt Hensyn til, lukke Øjnene for i Danmark, at en Gruppe af Varer, som vi er ivrige for at sælge, og hvor vi er i Stand til at konkurrere fuldkommen overlegent med svensk Produktion, nemlig en stor Række af Landbrugsvarer, gennem Toldafgifter, gennem Licensafgifter, gennem Bestemmelser om, at Indførselstilladelse kræves i de enkelte Tilfælde, fuldstændig er udespærret af Sverige.« P. Munch fortsatte: »Det er naturligt, at den svenske Opmærksomhed ikke saa meget rettes herimod, naar der klages over vort Handelsforhold til Sverige, men jeg kan ikke rigtig forstaa, at det er nødvendigt for Danske, der udtaler sig herom, saaledes som det er sket i den sidste Tid, bestandig at sætte Kikkerten for det blinde Øje, naar det drejer sig om de Foranstaltninger, hvormed Sverige vanskeliggør dansk Udførsel til Sverige . . . Vi forstaaer de Grunde, som bevæger Sverige dertil, og jeg tror ikke, at det Forhold i væsentlig Grad kan ændres. Vi forstaaer de fuldstændig afgørende Grunde for svensk Næringsliv, der fører dertil, men derfor maa vi ogsaa kunne gøre Regning paa Forstaaelse paa anden Side af de Grunde, som bestemmer vore Handlinger . . .«

Denne tydelige tilkendegivelse af uoverensstemmelser og modsætninger i handelspolitiske spørgsmål inden for det nordiske samarbejde, blev i ikke ringe omfang præget af, at man fra den danske oppositions side søgte at anvende den svenske pressekritik over for regeringen. Også denne rent handelspolitiske debat hører med til forståelsen af omstændighederne ved den meget omtalte tale af statsminister Stauning i Lund i marts 1937<sup>131</sup>. Den medvirkede til at give indtrykket af, at man fra visse svenske kredses side ønskede at blande sig i danske, rent indrepolitiske forhold.<sup>132</sup> I denne forbindelse er det afgørende ikke, om den svenske pressekritik var berettiget eller ej. P. Munch havde selv udtrykt, at set fra et svensk synspunkt forstod han godt den fremførte kritik. Men denne tydelige og åbne meningsudvexling viste, at man inden for det nordiske samarbejde godt kunne have forskellige synspunkter og interesser, som ikke under alle omstændigheder lod sig forlige. Spørgsmålet om det danske valutatsystem og dets betydning for den nordiske samhandel blev også drøftet på udenrigsministermøderne.

130. Lt. 1936/37, sp. 837, 11.2.1937.

131. Jvf. Sjøqvist, s. 182 ff.

132. Jvf. Bertel Dahlgaard: Kamp og Samarbejde, Kbh. 1964, s. 63 og Er. 6, s. 184 ff.

På mødet i Oslo i april 1938 blev det udsat for nogle kritiske bemærkninger fra svensk side og P. Munch svarede da: »Danmarks Formaal med sit System er jo at opretholde Danmarks Samhandelsforhold med England og Tyskland.« Det samme formål kunne opnås gennem kontingentering, men den danske regering fandt, at valutakontrollen var et mere smidigt system.<sup>133</sup> Om P. Munchs opfattelse af valutasytmet vil der iøvrigt blive lejlighed til at vende tilbage til under gennemgangen af Danmarks handelspolitiske interesser.

Her er det afgørende, at denne tydelige kontrovers mellem den danske regering, dens opposition og artikulerede svenske kredse, hvis kritik omend ikke støttedes direkte af, så dog havde forståelse fra den svenske regerings side, ikke synes at have påvirket hverken P. Munchs eller andre danske regeringsmedlemmers opfattelse af værdien af et fortsat nordisk samarbejde inden for rammerne af de efterhånden mere hyppige nordiske udenrigsministermøder. Afgørende for disse var således ikke enighed i alle spørgsmål eller under alle omstændigheder et sammenfald af interesser. Afgørende var heller ikke – under hensyn til det nordiske samarbejde – at fragå eller benægte de uoverensstemmelser, som var til stede.

Handelspolitiske spørgsmål vedblev med at være genstand for drøftelse på de nordiske udenrigsministermøder. Men de fik efterhånden et mere konkret og direkte sigte under indtryk af den voxende mulighed for en væbnet konflikt mellem stormagterne. På mødet i Helsingfors i februar 1939 drøftedes således spørgsmålet om indbyrdes vareforsyninger i tilfælde af en konflikt. Her var der enighed om at udtrykke »Norden som økonomisk Enhed« ikke burde anvendes, fordi det ikke svarede til virkeligheden, og man overvejede, om man muligvis skulle henvende sig til USA for at sikre forsyninger.<sup>134</sup> Også på mødet i august samme år drøftedes økonomisk samarbejde i tilfælde af krig.<sup>135</sup> Men dermed havde de handelspolitiske drøftelser taget en ganske bestemt retning, som ikke i så høj grad som tidligere – og især inden for Oslo-samarbejdet – havde et positivt sigte med henblik på at løfte en fane eller søge at påvirke stormagterne, men langt snarere var præget af fundamentale overlevelsesvilkår for små stater under en konflikt mellem stormagter.

Således udgjorde handelspolitiske spørgsmål også en vigtig side af det nordiske samarbejde. Det var åbenbart først og fremmest til drøftelse af sådanne spørgsmål, at initiativet til det første udenrigsministermøde i 1932 var blevet

133. UM 5.F.77. Nordisk udenrigsministermøde, Oslo, april 1938.

134. UM 5.F.82. Nordisk udenrigsministermøde, Helsingfors, febr. 1939.

135. UM 5.F.84. Nordisk udenrigsministermøde, Oslo, aug. 1939.

taget. Men i sin videre udformning og ved indholdet af de drøftelser, der fandt sted på disse udenrigsministermøder, fik også det nordiske samarbejde et langt videre sigte.

Under finanslovdebatten i efteråret 1938 – der foregik under indtryk af den netop overståede tysk-tjekkoslovakiske krise – kom P. Munch også ind på det nordiske samarbejde. I flere af de foregående indlæg var værdien af dette samarbejde blevet fremhævet. P. Munch udtalte: »Alle ved, at jeg deler den Opfattelse, at vi bør fæstne og udvikle dette Samarbejde. Det er sket i stort Omfang i det sidste krigsprægede Tiaar. Det bør ske i stigende Omfang, som Vilkaar og Udvikling kan bære. Forstaaelsen ude i Verden af de nordiske Folks nære Samhørighed er en værdifuld Styrkelse af hele deres Stilling. Værdi i saa Henseende vil det ogsaa have at udvikle det nøjere Samarbejde, der allerede er begyndt med andre mindre Stater, der har et lignende Sindelag som vort.«<sup>136</sup>

Hvad P. Munch havde i tankerne, da han i direkte tilknytning til det nordiske samarbejde nævnte samarbejdet med andre mindre stater med samme sindelag er ikke svært at forstå. I juli samme år havde Danmark sammen med de øvrige Oslo-stater udsendt erklæringen af 24. juli 1938, der netop var udtryk for et samarbejde udover, men i nær forbindelse med det nordiske.<sup>137</sup> Indholdet af og formålet med dette samarbejde omkring de deltagende staters holdning til Folkeforbundet, og især sanktionsbestemmelserne i artikel 16, er tidligere blevet omtalt. Her er der kun grund til at påpege, at såvel erklæringen af 1. juli 1936 som den af 24. juli 1938 var udgået inden for samme nordiske regi, hvorefter de var søgt givet tilslutning fra så mange ligestillede og ligesindede stater som muligt. Kredsen af deltagende stater var ikke den samme. I erklæringen af 1. juli 1936 deltog foruden de 4 nordiske stater Holland, Spanien og Schweiz. I erklæringen af 24. juli 1938 deltog hverken Spanien eller Schweiz, men derimod Belgien og Luxembourg. Som tidligere omtalt kunne det skifte fra tilfælde til tilfælde, hvilke andre, mindre stater det var muligt at optræde sammen med. Det afgørende var, at der hele tiden blev gjort anstrengelser for at knytte andre og flere stater til den nordiske kærnegruppe.

Hvor bevidst dette foregik, var ikke umiddelbart gennemskueligt for samtiden – selvom enkelte så det. Som omtalt nævnte P. Munch ved det nordiske udenrigsministermøde i København i 1932 værdien af, at man ved at få Belgien med havde fået fjernet denne stat lidt fra de tidligere allierede. På udenrigsministermødet i Helsingfors i april 1937 fremhævede P. Munch atter

136. Ft. 1938/39, sp. 192, 14.10.1938.

137. Jvf. s. 227.

vigtigheden af at få Belgien med i Genève.<sup>138</sup> På det udvidede udenrigsministermøde i juli 1938 lykkedes det, og Belgien var medunderskriver af erklæringen af 24. juli. At man fra de nordiske udenrigsministres side i stigende grad blev klar over den opmærksomhed, som det alliancefrie samarbejde, man havde skabt, blev genstand for, fremgik af stats- og udenrigsministermødet i København i september 1939. Her vidste både Sandler og P. Munch, at Spanien havde sonderet terrænet om mulig deltagelse i Oslo-samarbejdet, hvilket dog ikke blev gjort til genstand for nærmere overvejelse.<sup>139</sup> På mødet i Oslo i december 1939 vidste P. Munch at oplyse, at også Rumænien havde vist interesse for samarbejde med gruppen.<sup>140</sup>

Hvad var det, der virkede så dragende for andre stater, at de – uanset indre styreform, tidligere stormagstilknytning og direkte allianceforhold – søgte kontakt med den nordiske kærnegruppe? Eller hvad var det, der fra den nordiske gruppes side gjorde det så betydningsfuldt, at få andre små stater til at optræde på samme linie som de selv? Og endelig: hvad var det for en eller flere stater blandt de nordiske, der i særlig grad lagde vægt på at supplere kærnegruppen med en tilslutning fra andre, mindre stater?

I udenrigsministeriets arkiv ligger på den sagsgruppe, der blev oprettet specielt under Danmarks medlemskab af Rådet, nogle mødereferater fra Genève. Af disse referater fremgår hvorledes P. Munch under sin deltagelse i Rådet ved behandlingen af en række mere principielle sager af betydning for Folkeforbundets fremtid inddrog de nordiske og andre mindre staters repræsentanter i sine overvejelser.

Referatet af det første konstaterede møde er fra maj 1936, hvor repræsentanter for de 7 stater, der senere udsendte erklæringen af 1. juli 1936, mødtes på hotel Richmond, hvor P. Munch boede, og drøftede sanktionerne i den italiensk-etiopiske konflikt. Der var to møder 9. maj, et møde den 10. og atter et den 12. maj.<sup>141</sup> Den 10. maj 1936 fremsatte P. Munch over for Politiken en udtalelse om de hidtil stedfundne møder<sup>142</sup>, der blev karakteriseret som orienterende. Referaterne fra dem rummer ingen overraskelser i forhold til P. Munchs stillingtagen under drøftelserne i Folkeforbundet. 25. juni afholdtes et nyt møde, hvor Spaniens repræsentant dog manglede, og 26. juni samledes alle 7 staters repræsentanter på hotel Richmond.<sup>143</sup> Til disse møder havde P. Munch ladet udarbejde et foreløbigt udkast, der rummede

138. UM 5.F.73 Nord. udenrigsministermøde, Helsingfors, april 1937.

139. UM 5.F.85. Nordisk udenrigsministermøde, København, sept. 1939.

140. UM 5.F.87, Nordisk udenrigsministermøde, Oslo, dec. 1939.

141. UM XI.A.15.b., Anf. datoer.

142. Politiken, anf. dato.

143. UM XI.A.16. a+b.



alle de punkter, som var indeholdt i erklæringen af 1. juli 1936. På mødet 26. juni viste der sig en vis uoverensstemmelse mellem den schweiziske udenrigsminister Motta og P. Munch. Den førstnævnte ønskede Pagten – især artikel 16 – ændret, mens P. Munch hævdede, at direktiverne af 1921 havde vist sig at være tilstrækkelige, hvorfor det efter hans mening ikke var nødvendigt at forlange en pagtændring.

At P. Munch som deltager i rådsarbejdet tog initiativ til sådanne møder, er der ikke noget overraskende ved.<sup>144</sup> At Völkischer Beobachter i et interview med P. Munch 4. juli 1936 betegnede ham som »Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft« får stå for enten journalistens eller P. Munchs egen regning.<sup>145</sup> Det eneste påfaldende er, at P. Munch inddrog stater uden for den gruppe, som han kunne betragtes som repræsentant for, i disse overvejelser. Oslo-staterne kunne man vel endda anse for naturligt – men Belgien og Luxembourg deltog ikke i disse møder. Spanien og Schweiz forekommer ikke at være helt oplagte deltagere i disse drøftelser, og med den interesse, som P. Munch – ikke mindst under sanktionerne i den italiensk-etiopiske konflikt – viste Schweiz og det schweiziske standpunkt til disse, forekommer det sandsynligt, at P. Munch har lagt vægt på at få Schweiz med til disse drøftelser. Indtrykket af et initiativ fra P. Munchs side i forbindelse med erklæringen af 1. juli 1936 forstærkes ved et referat af et møde, som han afholdt med den danske Folkeforbunds-delegation den 1. november 1937.<sup>146</sup> Anledningen var den netop stedfundne debat om denne erklæring under finanslovdebatten<sup>147</sup>. I mødet oplyste P. Munch, at hensigten med erklæringen var at sætte de 7 staters Folkeforbunds-forpligtelser i relief af stormagternes behandling af den italiensk-etiopiske konflikt, samt at minde om direktiverne af 1921. Der var ingen ændring sket i Folkeforbundsforpligtelserne, men den givne lejlighed var blevet benyttet til at understrege den nordiske opfattelse af disse. Det var, hvad man efter P. Munchs opfattelse kunne opnå på daværende tidspunkt, idet det ikke var sandsynligt, at stormagterne ville indrømme de 7 stater nogen særstilling inden for Forbundet.

For så vidt er intet i dette materiale éntydigt med hensyn til, at P. Munch skulle have taget noget særligt initiativ i disse spørgsmål med det formål at føre en særlig linie igennem inden for det nordiske samarbejde med udvidet deltagelse af andre ligesindede stater. Det eneste, vi med sikkerhed kan sige,

144. Tilsvarende var det Sandler, der afholdt lignende møder i sept. 1938. (UM 11.K.1/, 11.9.1938).

145. Völkischer Beobachter, anf. dato.

146. UM XI.A.16 b.

147. Jvf. s. 220 ff.

er, at P. Munch mere tydeligt end nogen anden af de nordiske udenrigsministre, og i hvert fald mere udstrakt, end man fra den danske oppositions side fandt gavnligt, søgte at inddrage andre stater i det nordiske samarbejde. – eller omvendt, at videreudvikle det nordiske samarbejde til et mere omfattende samarbejde med andre små stater. Afgørende for, hvilke stater det af P. Munch blev anset for nyttigt og gavnligt at træde i forbindelse med, var tilsyneladende deres villighed til at manifestere et særforhold over for stormagterne og tilkendegive deres særstilling med hensyn til ikke at være bundet af særlige forbindelser til nogen stormagt eller stormagtsgruppe. Hvorledes dette stemte overens med hele hans opfattelse af små staters – herunder Danmarks – muligheder for at hævde sig over for stormagter, skal senere blive nærmere belyst.

Hvorledes P. Munch søgte at holde nær kontakt med Schweiz og om muligt inddrage denne stat i det alliancefrie samarbejde, fremgår bl. a. af et meget langt brev dateret 11. august 1938, hvori P. Munch underrettede den schweiziske udenrigsminister Motta om forløbet af det udvidede nordiske udenrigsministermøde i juli 1938.<sup>148</sup> Om P. Munch på noget tidspunkt forestillede sig, at Danmark skulle gå så vidt som Schweiz med hensyn til afstanden fra sanktionssystemet i henhold til artikel 16, får stå hen. I givet fald måtte det så ske sammen med de øvrige stater inden for den søgt etablerede alliancefrie gruppe, og noget sådant var der i hvert fald i 1938 ikke mulighed for.<sup>149</sup> Brevet vidner udelukkende om den interesse P. Munch til stadighed viste for Schweiz og denne stats stilling i forhold til stormagterne og den betydning, han tillagde det til stadighed at holde sig i forbindelse med det schweiziske udenrigsministerium.

At juli-erklæringen 1938 vakte opmærksomhed og blev genstand for meget forskellige vurderinger, kan ikke undre. Forståeligt vakte det diskussion i Belgien, hvor den tidligere Folkeforbundsdelegerede Henri Rolin i 2 lange artikler vendte sig skarpt – først mod mødet og siden mod kommunikéet. I den første artikel fra 24. juli 1938 spurgte han, om hensigten var at opnå en neutralitet svarende til den schweiziske. Han vendte sig derefter mod den for ham velkendte danske neo-neutralitet, hvis moralske og materielle fordele, han vel kunne erkende, men hvori ganske var udeladt enhver sikkerhedspolitisk overvejelse.<sup>150</sup> En korrespondent til et andet belgisk blad gav udtryk for sin overraskelse over, at det virkelig var lykkedes de 7 stater at nå til enighed om deres syn på Folkeforbundet og derved danne en slags

148. UM 5.F.79. Nordiske udenrigsministermøde København, juli 1938.

149. Jvf. Sjøqvist, s. 238 f.

150. Le Peuple, anf. dato; kritikken fortsættes 29.7.1938.

blok, som de andre medlemmer af Forbundet nødvendigvis måtte tage hensyn til.<sup>151</sup>

Så forskellige disse bedømmelser af juli-erklæringen fra Københavns-mødet end var, tydede de begge på det samme: at erklæringen blev behandlet med en vis alvor og formodning om, at det kunne få betydning, at der her var ved at manifestere sig en blok eller gruppe, som tilkendegav egne synspunkter på Folkeforbundet, stormagternes rettigheder og forpligtelser inden for dette.

Om aftenen den 20. august 1936 holdt P. Munch en tale ved middagen i anledning af det nordiske udenrigsministermøde. Heri understregede han, at de nordiske lande ikke var en økonomisk enhed, der kunne være sig selv nok, men at de fire stater i international politik – især inden for Folkeforbundet – stod hinanden nær. Han nævnte i den forbindelse Danmarks medlemskab af Rådet som repræsentant for denne statsgruppe. Det særlige og karakteristiske for de nordiske stater var ifølge P. Munch den sindets ligevægt, som bestod i disse stater. Mere konkret formulerede han det således: »Vi ønsker ikke at tage Del i Stridighederne. Vi ønsker at være dybt interesserede, men ogsaa forstaaende, upartiske Iagttagere og hvor muligt er Mæglere.«<sup>152</sup>

Denne definition af de nordiske staters mål og holdning var for P. Munch hverken ny eller overraskende. Men den var typisk for den måde, hvorpå P. Munch ved hver given lejlighed benyttede muligheden af at definere og forklare, hvad der var de nordiske staters særpræg og på hvilken måde, de særskilt placerede sig i international politik. Det var samme udtryk og samme argumentation, han anvendte gang på gang i sine udtalelser til pressen. Således understregede han over for de udenlandske journalister i november 1934, at der ikke var tale om nogen blokdannelse eller tilslutning til nogen magtgruppering i forbindelse med de nordiske udenrigsministermøder.<sup>153</sup> Det samme gentog han i marts 1937<sup>154</sup>, lige som han året før over for danske journalister havde fremhævet, at de 7 stater, der på det tidspunkt var i nær kontakt med hinanden inden for Folkeforbundet, ville søge at holde sig udenfor stormagternes konflikt.<sup>155</sup> I april 1938 udtalte han over for de samme journalister, at »de nordiske Lande hører til de alliancefrie Stater,

151. L'Independance Belge 3.8.1938. Jvf. iøvrigt om Belgiens stilling J. Wullus-Rudiger: Les Origines Internationales du Drame Belge de 1940, Bruxelles 1950, især s. 80 ff., jvf. s. 153.

152. UM 5.F.71 Nordisk udenrigsministermøde, København, aug. 1936.

153. UM 110.D.12., 13.11.1934.

154. Sst., 19.3.1937.

155. UM 110.D.11., 27.3.1936.

som ikke tager Parti, men har en vis Forstaaelse af de modsatte Parters Synspunkter«. <sup>156</sup>

Det var samme bestræbelse for at tegne et bestemt billede af Norden og de nordiske staters indsats og vilkår i international politik, der prægede P. Munchs pjece fra 1935 om Norden og Folkenes Forbund. <sup>157</sup> I slutningen af pjecen, skrev P. Munch bl.a.: »Det er gaaet ind i Bevidstheden, at de nordiske Folk sammen med enkelte andre i Europa nemlig: Holland, Schweiz og Spanien, staar udenfor de politiske Magtgrupper, i hvilke de andre Lande er delt.« <sup>158</sup>

Der kan på grundlag af ovenstående konkluderes, at for P. Munch var det nordiske samarbejde kun en del af et langt mere omfattende samarbejde, som han for sit vedkommende gerne så omfatte alle mindre stater i en fælles indsats mod stormagternes dominans. I praxis blev samarbejdet, selv som ganske kortvarige og enkeltstående demonstrationer, aldrig ført ud over en begrænset gruppe af småstater, som der fra tilfælde til tilfælde viste sig muligheder for at få til at tilslutte sig synspunkter og initiativer fra de nordiske staters side. Disse staters – også de nordiskes – indbyrdes forhold havde i P. Munch bedømmelse af deres værdi i et samarbejde med dette videre sigte forholdsvis mindre betydning. De kunne være åbenlyst uenige, konkurrere og i visse tilfælde direkte modarbejde hinandens interesser inden for en række forskellige områder. Afgørende var, at de i omfattende spørgsmål af betydning for hele den fremtidige udvikling af vilkår og muligheder i international politik var parat til at indtage en fra stormagter og stormagtsmod-sætninger klart afvisende holdning. Om det var nogen for P. Munch eller den danske regering særpræget og enestående opfattelse af indholdet i og formålet med det nordiske og det udvidede småstatssamarbejde – specielt inden for Folkeforbundet – får indtil videre stå hen. Inden for dette som inden for alt andet politisk arbejde, P. Munch deltog i, var han yderst flexibel og pressede aldrig sine synspunkter videre, end han fornemmede, at han kunne få sine øvrige forhandlingspartnere til at gå med. Den ære og det initiativ han i slutningen af sin udenrigsministertid tillagde sig selv for at have igangsat og videreført det nordiske samarbejde – med det formål og indhold, som han fandt passende – må ses i belysning af den kritik for at svigte det nordiske samarbejde, som han og regeringen blev udsat for fra oppositionens side. Det var som et forståeligt svar herpå, at han fremhævede sin egen og Danmarks betydning.

Til illustration af, hvad der for P. Munch afgjorde, om en stat var egnet

156. Sst., 22.4.1938.

157. København 1935. Jvf. Er. 6, s. 62.

158. Anf. st., s. 15 f.

til at deltage i dette samarbejde eller ej, kan det være oplysende af følge hans skiftende indstilling til Finlands deltagelse i det nordiske samarbejde.

Som omtalt havde P. Munch i løbet af 1920'erne ved nogle lejligheder holdt Finland delvis uden for Norden og ved andre inddraget det som et fuldt berettiget medlem af det nordiske samarbejde. Forudsat P. Munch virkelig tog initiativet til udenrigsministermødet i København i januar 1932, forekommer Finland ikke af ham at have været anset for værdigt til en indbydelse. Det bemærkedes i hvert fald i den finske presse, hvor det synspunkt fremførtes, at Finland burde have været med, at Finland skulle have tilsluttet sig Oslo-konventionen af 1930, og at det nordiske udenrigsministermøde i København måtte ses i forbindelse med hele spørgsmålet om handelsforhold til Storbritannien, som også havde betydning for Finland. Et finsk blad så de nordiske staters styrke deri, at deres kommercielle og finansielle politik ikke kunne mistænkes for at bunde i politiske beregninger og magtstræb, og mente, at Finland naturligt hørte med til disse stater.<sup>159</sup> I 1932 forhandlede om Finlands tilknytning til Oslo-staterne, og i den anledning udtalte P. Munch på et pressemøde for udenlandske journalister, at Finlands tilslutning ikke var noget særlig skandinavisk.<sup>160</sup> I 1934 deltog Finland på svensk initiativ i udenrigsministermødet, men til mødet i april 1935 var Finland ikke indbudt. Ved en pressekonference med udenlandske journalister den 9. april s.å. blev P. Munch stillet over for det spørgsmål, om det var på grund af de indrepolitiske forhold i Finland, at denne stat ikke havde været indbudt. Dertil svarede P. Munch, at for de fleste udenrigspolitiske spørgsmål havde den indre partipolitiske stilling erfaringsmæssigt ingen betydning. »Men Finland var jo ikke blandt de neutrale Stater og havde ikke tidligere deltaget i Drøftelser om militære [!] Spørgsmål.« Iøvrigt anførte han, at Finland jo havde været med i 1934.<sup>161</sup> Denne begrundelse, der med fuld ret er blevet betegnet som officiel<sup>162</sup>, var i sit indhold lige så virkelig som den begrundelse P. Munch senere gav for sin skepsis over for Finlands deltagelse i det nordiske og udvidede småstatssamarbejde. Således skrev han i sine senere erindringer, at han i 1929 nærede tvivl om, »i hvilken Grad Finland kunde inddrages i Samarbejdet, da det hidtil mere havde ført Randstatspolitik end nordisk Politik inden for Forbundet.«<sup>163</sup> Og om indbydelsen til

159. Her citeret fra Hufvudstadsbladet 2.2.1932 og Svenska Pressen 12.1.1932. Man bemærker, at begge blade er svensksprogede. Standpunkterne kan være præget af indre finsk polemik.

160. UM 110.D.12., 22.11.1932.

161. UM 110.D.12., 9.4.1935. Det var på dette møde 1935, man drøftede stillingtagen til den tyske remilitarisering.

162. Sjøqvist, s. 99.

163. Er., 5, s. 165.

Finland om at deltage i udenrigsministermødet i 1934 skrev P. Munch, at Finland i Genève havde holdt sig tæt til den franske politik, handelspolitisk fulgt en udpræget beskyttelseslinje og ikke oprindelig været med blandt Oslo-staterne. Men Sandler var meget ivrig for at inddrage Finland.<sup>164</sup>

I alle forklaringer – samtidige og senere – indgår som samme afgørende element Finlands udenrigspolitiske adfærd, som P. Munch ikke finder i overensstemmelse med sin opfattelse af, hvorledes en »nordisk« stat bør forholde sig. Vi har tidligere haft lejlighed til at se P. Munch henholdsvis tilslutte sig og kraftigt modarbejde initiativer og forslag, der var udgået fra finsk side inden for Folkeforbundet.<sup>165</sup> I det ene tilfælde støttede P. Munch Finlands standpunkt ud fra en begrundelse, der fremhævede de små staters rettigheder over for stormagterne. I det andet tilfælde kritiserede P. Munch Finlands standpunkt, fordi det forekom ham at ligge for tæt op ad de franske sikkerhedskrav. Det bekræfter indtrykket af, at holdning overfor og forhold til stormagterne – enkeltvis eller i grupper – for P. Munch var det afgørende kriterium for, om en stat i hans øjne førte 'nordisk' politik eller ej, og om den med fordel kunne inddrages i det udvidede alliancefrie samarbejde.

Samme kriterium forekommer at have været afgørende for hans opfattelse af Norge. Som bekendt prægedes hans første år som udenrigsminister – foruden af mange andre spørgsmål – af retssagen i Haag mellem Danmark og Norge vedrørende Grønland.<sup>166</sup> I sine erindringer skrev P. Munch senere, at han på den ene side måtte hævde Danmarks rettigheder og på den anden side måtte lægge vægt på, at sagen fra dansk side førtes på en sådan måde, at bitterheden i Norge blev så ringe som muligt og at sympatien i Sverige forblev på dansk side.<sup>167</sup> Vender man sig til det samtidige materiale, er det bemærkelsesværdigt, at P. Munch er meget tilbageholdende med overhovedet at ytre sig om dette spørgsmål, og i de fleste offentlige forhandlinger var det statsminister Stauning og ikke P. Munch, der udtalte sig.

Under debatten om godkendelse af overenskomsten med Norge om Østgrønland i 1924, havde P. Munch som ordfører for Det radikale Venstre udtalt, at han fandt overenskomsten dårligt forberedt og kun kunne anse den for begyndelsen til en aftale med Norge om dette spørgsmål. Han fandt det sandsynligt, at dette spørgsmål senere ville kunne give vanskeligheder, og han og hans parti ville afholde sig fra at stemme.<sup>168</sup> Under forhandlingerne i

164. Er., 6, s. 34.

165. Jvf. s. 181 f. og 213 f.

166. Jvf. Sjøqvist s. 59,86 samt Er. 5, s. 235–251.

167. Anf. st., s. 235.

168. Ft. Overord. Saml. 1924, sp. 550 ff., 11.6.1924.

1911 om Grønlands styre havde P. Munch i samme egenskab givet udtryk for, at man fra dansk side måtte tilstræbe en ordening »hvor vi først og sidst tænkte paa den grønlandske Befolknings Interesser, paa Udviklingen af den, dens Velvære, saaledes at vi kunne sige, at vi have røgtet den Opgave, vi have paataget os overfor denne lidet udviklede Befolkning paa en tilfredsstillende Maade.«<sup>169</sup>

Mens P. Munch således udadtil holdt sig meget tilbagetrukket under behandlingen af sagen i Haag, var han på møder med pressen meget udtalt om sin opfattelse af konflikten og dens rækkevidde. På et møde med danske journalister i november 1930 opfordrede P. Munch til en afdæmpet behandling af spørgsmålet<sup>170</sup>, og i marts 1931 fremhævede han over for udenlandske journalister, at det gode forhold til Norge var det vigtigste.<sup>171</sup> Som tidspunktet for den sandsynlige retssag nærmede sig, blev P. Munch mere udtalt, og i marts 1931 sagde han til danske journalister, at Danmark aldrig var gået på tværs af norske erhvervsinteresser i Grønland.<sup>172</sup> I maj 1931 opfordrede han endnu engang til at behandle spørgsmålet roligt – og mente iøvrigt, at et initiativ til en retssag helst måtte tages fra norsk side.<sup>173</sup> På et pressemøde i juli 1932, hvor statsminister Stauning var fungerende udenrigsminister, sagde denne, at »Nordmændene er jo noget stærkere i Slaget end vi«, og ved et møde senere på måneden gav P. Munch udtryk for, at den norske 'hastesag' kunne blive ubehagelig for Danmark, fordi den kunne skade hovedsagen om suverænitetsspørgsmålet. For P. Munch at se, var 'hastesagen' udtryk for et norsk tilbagetog – men dette ønskede han ikke fremhævet for meget. I det hele anså han denne sag for uheldig: »Et underlig Lys falder jo over Norden gennem hele denne Sag, og vi bør vise en rolig Holdning overfor Spørgsmaalets Afgørelse uanset, hvorledes denne bliver.«<sup>174</sup> Denne udtalelse tyder ikke helt på den sikre overbevisning om retts-sagens udfald, som P. Munch i sine erindringer giver udtryk for, men skal måske ikke tages for andet end et forsøg på at forberede den danske presse på et muligt uventet udfald af sagen. Men under alle omstændigheder var det ikke nogen meget afdæmpet P. Munch, der i anledning af dommen i 'hastesagen' i august 1932 udtalte, at de norske påstande om dansk tilbagetog

169. Ft. 1910/11, sp. 6214, 24.3.1911.

170. UM 110.D.11., 11.11.1930.

171. UM 110.D.12., 3.3.1931.

172. UM 110.D.11., 10.3.1931.

173. Sst., 2.5.1931.

174. Sst., 20.7. og 28.7.1932. I et møde 21.1.1932 havde P. Munch på en forespørgsel om muligheden for voldgiftssag med Tyskland på grund af de tyske toldforhøjelser, jvf. s. 142 ff., udtalt, at det næppe var heldigt med for mange danske sager i Haag på én gang. Dette ønskede han ikke omtalt.

bare var noget »Nordmændene hittede paa ved det Tidspunkt, hvor de blev klar over, at de vilde tabe Sagen.« Dommen blev af P. Munch betegnet som en »Opmuntring for Danmark. For Nordmændene kan den være af nyttig Betydning gennem den Lære, de har faaet om, hvad der er muligt overfor den internationale Domstol«. Den »vil nok virke beroligende paa Nordmændenes Sindstilstand.«<sup>175</sup> Nok var mødet 'lukket' i den forstand, at ordene ikke direkte gik ud til offentligheden, men meningen med møderne var netop at informere journalisterne om baggrunden for og hensigten med danske holdninger til udenrigspolitiske spørgsmål, hvorfor det må betegnes som et meget stærkt sprogbrug over for en stat, som P. Munch tidligere og senere hævdede at det vigtigste var at opretholde et godt forhold til. I november 1932 udtalte P. Munch til de udenlandske journalister, at Norge utvivlsomt ville efterkomme en dom. »De økonomiske Interesser, Norge har i denne Sag, er ganske minimale, og hvad vore egne Interesser angaar, saa er det jo først og fremmest Interessen for Eskimobefolkningens Ve og Vel.«<sup>176</sup> I december 1932 var det atter bekymringen over de nordiske staters omdømme, der prægede P. Munchs udtalelser, idet han sagde, at »Domstolen var sikkert forbavset over, at to Folk, der var vant til at forliges, kunde ligge i Strid om dette.« Og han fortsatte: »Som juridisk Spørgsmaal forekommer det sikkert Dommerne uhyre interessant, men ikke som politisk.«<sup>177</sup> Da dommen i hovedsagen faldt i april 1933 blev der afholdt to pressemøder, hvor både Stauning og P. Munch deltog. Her udtalte P. Munch, at sagen burde tages så ligevægtigt som muligt. Han understregede, at Norge også havde interesser i Grønland, og at man ikke måtte gå dem for nær. Men han fastslog, at det var Danmark, der afgjorde, hvor langt Grønlændernes interesser gik.<sup>178</sup>

I forbindelse med overvejelser af P. Munchs opfattelse af det nordiske samarbejde, har disse udtalelser en interesse derved, at de endnu engang understreger det forhold, at man udmærket godt kunne have endog særdeles udtalte indbyrdes uoverensstemmelser og alligevel stå sammen i et samarbejde om andre spørgsmål. Dette havde sine naturlige grænser, og P. Munchs udtalelser om bekymring for det indtryk konflikten kunne gøre på omverden var næppe fremsat uden overvejelse. Men afgørende er, at selv under hele denne sag – dens forhistorie og efterslet – lykkedes det for de to stater at samarbejde i en række spørgsmål af betydning for dem begge – mestbegun-

175. Sst., 3.8.1932. Det skal erindres, at det drejede sig om dommen i hastesagen, der var blevet indbragt af Norge og afvist af domstolen.

176. UM 110.D.12., 22.11.1932.

177. Sst., 20.12.1932.

178. Sst., 5.4.1933, jvf. Er. 5, s. 250 f.



stigelsesspørgsmålet i Folkeforbundet, Oslo-konventionen og det nordiske udenrigsministermøde i København i 1932. For P. Munchs opfattelse af Norge og dets stilling inden for det nordiske samarbejde forekommer sagen ikke at have haft nogen betydning. Man kan hævde, at det var lettere for P. Munch end for hans norske kollegaer at tage sagens udfald med sindsro, idet dommen gav Danmark medhold. Og man kan ikke frigøre sig for indtrykket af, at der i danske udtalelser – også i P. Munchs – lå et islæt af selvretfærdighed, som måske er uundgåeligt, når en stat og dens repræsentanter var så sikre på at have ret over for en jævnbyrdig stat, som den danske regering i disse år hævdede at være.<sup>179</sup> Hele konflikten med Norge om Østgrønland og ikke mindst måden, den søgtes løst på, gør imidlertid, at denne sag – og dermed P. Munchs udtalelser – også kan anskues fra et helt andet synspunkt. En voldgiftssag – i henhold til en indgået voldgiftstraktat mellem to selvstændige stater – var i sig selv en praktisk prøve på de idéer om etableringen af et internationalt retssamfund, som ikke blot P. Munch, men en række andre nordiske statsmænd i tiden op til Folkeforbundets dannelse – og også i den efterfølgende tid – var gået ind for. Om sammenhængen mellem P. Munchs tidlige forestillinger om voldgift mellem stater og hans senere udtalelser om Folkeforbundet som et forsøg på etableringen af et internationalt retssamfund vil der senere blive lejlighed til at anstille betragtninger. Her anføres synspunktet blot for at gøre opmærksom på, at mens Danmark i P. Munchs udenrigsministertid fandt det opportunt og formålstjenligt at tage en voldgiftssag med Norge om Østgrønland, veg det samtidig tilbage fra at tage en tilsvarende sag med Tyskland om mestbegunstigelsesretten, hvor regeringen og P. Munch også hævdede, at Danmark havde ret. Af hensigtsmæssighedsgrunde – hvilket ville sige de tyske muligheder for repressalier – fandt man det ikke opportunt at føre sagen.<sup>180</sup> Rent bortset fra retssynspunktet, hvor modparten i begge tilfælde også hævdede at have ret, forekommer det illustrerende for, hvilke forskellige danske interesser, der var berørt i de to spørgsmål, og hvilke forskellige modparter, man stod overfor.

I overvejelser af P. Munchs opfattelse af indholdet af, formålet med og formen for det nordiske samarbejde kan man konkludere, at konflikten med

179. Da undersøgelsen omfatter P. Munchs opfattelse, er der ikke taget stilling til spørgsmålet om den norske regerings opfattelse og reaktion. I hvor høj grad og hvor længe, dommen var en belastning for forholdet mellem Norge og Danmark, evt. for Norges deltagelse i demonstrative samarbejdsbestrebelselser med de andre nordiske stater, må indtil videre anses for at være et åbent spørgsmål. Jvf. Sjøqvist, s. 59 f.

180. Jvf. s. 142 ff.

Norge om Østgrønland ikke forekommer at have sig spor. Som tidligere fremhævet var samarbejde for P. Munch ikke ensbetydende med enighed i alle spørgsmål eller tilbageholdenhed med at vedgå uoverensstemmelser, når de fandtes at være betydningsfulde. Med det sigte han havde med det nordiske og alliancefrie samarbejde, var en konflikt i spørgsmål, som i forhold til dette sigte blev anset for underordnet, ikke betydningsfuld.

I årenes løb blev indholdet af de nordiske udenrigsministermøder mere og mere præget af den stigende modsætning mellem stormagterne. Under indtryk heraf blev antallet af møder også hyppigere end muligvis forudset ved deres begyndelse eller genoptagelse i 1932. En gennemgang af de på møderne fremførte betragtninger afspejler de deltagende staters ansvarlige udenrigsministres hastigt skiftende, som regel samfaldende og for hver enkelt stat relevante observationer over udviklingen af forholdet mellem de europæiske stormagter. Det var om dem og deres adfærd – og dennes mulige konsekvens for deres egne stater – at deres drøftelser fortrinsvis drejede sig. Som påvist tidligere gjorde ingen af disse deltagere i de regelmæssige drøftelser sig nogen forestilling – i hvert fald ingen artikuleret forestilling – om, at nogen af de deltagende stater ville være i stand til eller parat til med militære magtmidler at understøtte andre af de deltagende stater i tilfælde af en stormagtskonflikt, hvor den ene eller den anden af dem kunne blive udsat for angreb eller kraftig pression fra krigsførende stormagters side.

Men det var ikke ensbetydende med, at de ophørte med overvejelser af og fremsættelse af forslag til, hvorledes de – i tilfælde af en væbnet konflikt mellem stormagter – ville kunne styrke hinanden med andre midler. Som udsigterne til en væbnet stormagtskonflikt forøgedes, tiltog omfanget og hyppigheden af sådanne overvejelser og forslag. Tidligere er omtalt de handelspolitiske og forsyningsmæssige overvejelser. Men til det sidste overvejede man også andre forholdsregler.

På mødet i Helsingfors i februar 1939 fremlagde P. Munch således et af ham udarbejdet forslag om faste årlige nordiske møder med deltagelse af statsministrene og udpegede rigsdagsmedlemmer. Han begrundede forslaget således: »Formaalet dermed var dels et direkte praktisk Samarbejde mellem de nordiske Lande, dels – og ikke mindst – overfor Bevidstheden i Udlandet at understrege Samhørigheden i Norden.« Disse møder skulle ikke være besluttende, men som yderligere begrundelse for sit forslag fremførte han, at den konservative opposition i Danmark var misundelig på regeringen og dens repræsentanter og ønskede et bredere nordisk samarbejde.<sup>181</sup> Især

181. UM 5.F.82. Nordisk udenrigsministermøde, Helsingfors, feb. 1939. Om den konservative opposition jvf. s. 348. Jvf. Sjøqvist, s. 267 f. og Er. 6, s. 250 f.

den norske udenrigsminister Koht gik stærkt imod P. Munchs forslag. P. Munch havde i sine indledende bemærkninger anført, at det ikke var hans tanke, at sådanne bredere nordiske møder skulle erstatte eller overflødiggøre »de to årlige Udenrigsministermøder«. Hertil sagde Koht, at der ikke var 2 årlige udenrigsministermøder – man mødtes, når der var behov, og hvor ofte måtte afgøres af de praktiske omstændigheder. Sandler afsluttede drøftelsen ved at konstatere, at det var svært at nå til enighed, hvorefter forslaget blev udsat til senere drøftelse, som imidlertid aldrig fandt sted.

Dette forslag fra P. Munchs side har i denne forbindelse interesse både på grund af tidspunktet og på grund af indholdet. I februar 1939 var det blandt udenrigsministrene en behersket optimisme med hensyn til udsigterne til en stormagtskonflikt. Fronterne var dog trukket tydeligt op, og det var på dette møde P. Munch undrede sig over, at vestmagterne troede, at tiden arbejdede for dem, idet Tyskland og Italien tydeligt styrkede sig militært. Han anførte dernæst henstillinger fra Tyskland om den danske presse og udtalte i den forbindelse: »Der finder jo en Kappelstrid Sted mellem de to Stormagtslejre om Erobring af den offentlige Mening i Verden«. Under denne tydelige kappelstrid og under indtryk af en klar frontdeling mellem stormagterne, der ikke nødvendigvis måtte, men dog kunne føre til en væbnet konflikt mellem dem, fremkom P. Munch med sit forslag om over for bevidstheden i udlandet at understrege samhörigheden i Norden. Interessant er samtidig hans forsøg på at hævde en institutionalisering af de nordiske udenrigsministermøder ved at fastslå, at de foregik 2 gange årligt.<sup>182</sup> Var det ikke for Kohts stærke reaktion, ville man ved gennemlæsningen muligvis slet ikke have bemærket denne i sig selv ret intetsigende og uskyldige bemærkning, som dog i hvert fald havde dækning i noget konstaterbart i de to foregående år. Nu ses P. Munch ikke at have svaret Koht vedrørende dette punkt, så muligvis har Koht overvurderet rækkevidden af bemærkningen.<sup>183</sup> Men hvis P. Munch har næret forestillinger om, at der gennem den faktisk stedfundne møderække var sket en institutionalisering af disse udenrigsministermøder, og at man også fra de andre nordiske staters side anså dem for at være 'faste', har Kohts bemærkning i hvert fald gjort ham opmærksom på, at noget sådant var ikke accepteret fra norsk side. P. Munchs forslag til udvidelse af det nordiske samarbejde – hvadenten det nu var hensynet til oppositionen eller til udlandet, der var mest afgørende for ham – nød ikke fremme. Hvor vidt det i givet fald kunne være ført, og hvilke følger det så kunne have fået, er umuligt at sige noget om. Blot er selve fremsættelsen af forslaget –

182. Der havde været 1 møde i 1932, 1 i 1934, 2 i 1935, 1 i 1936, 2 i 1937 og 2 i 1938. I 1939 blev der afholdt ialt 6 møder, i 1940 1.

183. At Koht var på vagt over for P. Munchs forslag fremgår af Ørvik II, s. 276 ff.

og fremhævelsen af dets udadvendte karakter – i god overensstemmelse med hele den opfattelse af nordisk samarbejde, som P. Munch både tidligere og senere fremførte under disse drøftelser og andre steder.<sup>184</sup>

Næste gang P. Munch forsøgte sig med et lignende initiativ, var på mødet i Oslo i december 1939. Her foreslog P. Munch ved mødets afslutning, at de nordiske stater i fællesskab skulle overveje at lade udarbejde en fremstilling af neutrales rettigheder under krig og eventuelt søge støtte fra USA. Sandler viste ikke spørgsmålet større interesse, men foreslog dog, at man i givet fald skulle undlade at behandle praktiske, handelspolitiske spørgsmål i en sådan fremstilling. Herimod opponerede P. Munch: » . . . i Tilfælde, hvor det tidligere Retsgrundlag for de neutrales Stilling var smuldret bort, burde (man) give en Fremstilling af, hvilket andet Grundlag man kunde tænke sig at sætte i Stedet for«. <sup>185</sup>

Også i dette tilfælde var det det udadvendte, protesten mod stormagtsdominansen og de vilkår, som de små stater i kraft af den blev udsat for, der var grundlaget for P. Munchs tankegang. Hertil kunne efter hans opfattelse det nordiske samarbejde med held og udsigt til nogen virkning bruges – foruden til den gensidige moralske og forsyningsmæssige støtte, som i så udstrakt grad var genstand for mere konkrete drøftelser på disse møder.

På det sidste nordiske udenrigsministermøde, som P. Munch kom til at deltage i, var de neutrales rettigheder genstand for en drøftelse. Koht sagde, at det var hans opfattelse, at Storbritannien på den ene eller den anden måde søgte at presse Norge ind i krigen. Senere udtalte han, at efter hans opfattelse var »England det mest uforsonlige af samtlige de krigsførende Lande«. <sup>186</sup>

Den opfattelse af det nordiske samarbejde, dets indhold og rækkevidde,

184. Det svenske referat af dette punkt på mødet er ved et tilfælde blevet lagt på den danske sag. Dette rummer i forhold til det danske den misforståelse af P. Munchs forslag, at det var de nordiske udenrigsministermøder, der skulle omdannes til sådanne bredere møder. Iøvrigt er det mere udførligt og oplyser, at P. Munch yderligere skal have begrundet forslaget med, at man måske derved kunne afskære en række fantastiske planer om en nordisk rigsdag. Det rummer også følgende slutreplik fra Koht: »Han fäste stort värde vid praktisk samarbejde, men tog avstånd ifrån sammankomster för att åstadkomma någonting »nordiskt«.

185. UM 5.F.87, Nordisk udenrigsministermøde, Oslo, dec. 1939. Jvf. Nils Ørvik: Norge i Brennpunktet. I., Oslo 1953, s. 290.

186. UM 5.F.89 Nordisk udenrigsministermøde, Oslo, feb. 1940. Baggrunden for Kohts udtalelser bliver forståelig, når man ser en brevveksling mellem ham og P. Munch fra januar 1940, hvoraf fremgår, hvilket stærkt pres der blev lagt på Norge fra britisk side. (UM 99.F.3/9 Dr. phil. P. Munch.). Jvf. iøvrigt det i note 185 anførte værk af Nils Ørvik.

som man får indtryk af ved at gennemgå P. Munchs samtidige, både offentligt og under direkte forhandlinger med de nordiske staters udenrigsministre fremsatte udtalelser, viser en udvikling og en sammensætning af flere forskellige elementer, som ikke direkte står i modstrid med hinanden, men som bekræfter hans egne ord om, at begrebet nordisk ikke var noget fast.

Hvilke stater, der efter P. Munchs opfattelse var »nordiske« og dermed i hans øjne egnede til at deltage i det nordiske samarbejde, skiftede i løbet af hans udenrigsministertid. Afgørende for hans bedømmelse var deres udenrigspolitiske holdning i spørgsmålet om forholdet mellem store og små stater. Der var dog to stater, som til stadighed og uundgåeligt – også for P. Munch – måtte være med, for at der overhovedet kunne blive tale om et nordisk samarbejde, nemlig Norge og Sverige. Dette forekommer ikke udelukkende at være betinget af, at det både over for den indre opposition og også i regeringspartierne ville være vanskeligt at hævde at man førte nordisk samarbejde, hvis de to stater ikke var med, men i lige så høj grad at være påvirket af, at der i omverden – blandt store og små stater – bestod en forestilling om et nordisk fællespræg og en nordisk fælles optræden, som det også set fra et dansk synspunkt ville være betænkeligt at fragå. Denne binding til og dermed afhængighed af Norge og Sverige var noget for dansk udenrigspolitik givet, uden at der dog dermed var noget givet med hensyn til, hvilket indhold og formål samarbejdet med disse stater skulle have. Her kunne hver af de tre stater have deres opfattelse, som ikke nødvendigvis behøvede at falde sammen, men hvis indbyrdes brydninger og opnåelsen af det nødvendige kompromisgrundlag for fælles optræden udadtil hele tiden måtte foregå inden for den givne ramme: accepten af, at forestillingen om nordisk fællesskab havde sin værdi for alle de tre stater.

Da de nordiske stater efter næsten 12 års pause genoptog de indbyrdes forhandlinger, der samtidig – foruden deres konkrete indhold – kan ansues som en demonstration udadtil af nordisk fællesskab og særpræg, skete det under indtryk af den økonomiske krise. Dens følger var efter P. Munchs opfattelse en skærpet handelspolitisk konflikt mellem stormagterne, der gav sig udslag i en økonomisk krigsførelse, hvori stormagterne også søgte at inddrage de små stater, og hvis virkninger under alle omstændigheder skabte øgede vanskeligheder for små stater – herunder Danmarks – om sætning med omverden, for Danmarks vedkommende ikke mindst samhandelen med dets to hovedmarkeder i Storbritannien og Tyskland. Til at imødegå denne udvikling var efter P. Munchs opfattelse de nordiske stater ikke tilstrækkelige i sig selv. Skulle de søge at påvirke udviklingen i en for dem og deres handelspolitiske interesser gunstig retning, var det af betyd-

ning, at de kunne optræde sammen med så mange og så betydningsfulde andre små stater som muligt – forudsat disse stater indtog samme standpunkt som de selv til principperne for den internationale vareudveksling. Herom samledes og etableredes Oslo-samarbejdet fra 1930 – og til varetagelse af nordiske synspunkter og interesser inden for dette meget spinkle og langsigtede samarbejde etableredes det mere direkte og fastere institutionaliserede nordiske samarbejde.<sup>187</sup>

Hverken det snævrere nordiske samarbejde eller samarbejdet inden for Oslo-staterne blev fra P. Munchs side hævdet at have væsentligt påvirket udviklingen for så vidt angik internationale handelspolitiske vilkår. På et pressemøde med udenlandske journalister udtalte han således i februar 1937: »Skønt de [Oslo-staterne] økonomisk har stor Betydning, kan de ikke øve Indflydelse paa den økonomiske Politik i den øvrige Verden, lige som de heller ikke kan være sig selv nok.«<sup>188</sup> Ikke desto mindre blev det – som påvist – af P. Munch forsvaret i den danske Rigsdag og søgt opretholdt af alle de deltagende stater, omend kun med den begrundelse, at det altid var nyttigt at holde en fane højt, og at den fremtidige udvikling kunne give muligheder for fremstød, som ikke forelå på det tidspunkt, da P. Munch udtalte sig herom.

Inden for rammerne af dette samarbejde og med udgangspunkt i det snævrere nordiske samarbejde kunne der iøvrigt til stadighed søges foretaget fremstød i andre end rent handelspolitiske spørgsmål. P. Munchs understregning af, at hverken de nordiske stater eller Oslo-staterne udgjorde nogen blok eller fast gruppe – samtidig med, at han dog mente dem i besiddelse af visse fælles særpræg – havde formentlig også et indrepolitisk, men først og fremmest et udenrigspolitisk sigte. En alt for fast sammenholdt gruppe eller blok af stater – ikke mindst af små stater – kunne, som hævdet af P. Munch i 1930, påkalde sig ubehagelig og alt for stor interesse fra stormagters side. Der kunne hos dem opstå ikke helt uberettigede for-

187. De meget vage og illusionsløse forestillinger om dette samarbejdes konkrete praktiske virkninger over for de problemer, der daglig skulle løses, er omtalt ovenfor. I et enkelt tilfælde nævnte P. Munch dog, at samarbejdet mellem de tre nordiske stater kunne have sådanne virkninger, nemlig under handelsforhandlingerne med Storbritannien i 1932. På en pressekonference i november måned 1932 udtalte han, at Danmark, Norge og Sverige holdt hinanden indbyrdes underrettet om de forestående forhandlinger. Han opfordrede til, at denne nordiske kontakt blev holdt hemmelig, da Storbritannien ikke gerne skulle føle at stå over for en blok. Han tilføjede, at de tre stater jo også havde afvigende interesser. (UM 110.D.11., 3.11.1932).

188. UM 110.D.12., 4.2.1937.

ventninger om, at en sådan gruppe af småstater i givne konfliktsituationer mellem stormagterne uundgåeligt måtte vælge, hvilken stormagt eller stormagtsgruppe, den ville støtte sig til. Dertil kom – hvad P. Munch dog som udenrigsminister aldrig omtalte –, at etableringen af en sådan statsgruppe uundgåeligt medførte etableringen af et indre hierarkisk system til opretholdelse af disciplin og fordeling af goder, som selvsagt medførte et tab af hver enkelt stats manøvre- og handlefrihed. Opgivelsen heraf kunne ikke i sig selv anses for noget attråværdigt, men måtte afhænge af den placering de enkelte stater – i dette tilfælde Danmark – kunne forvente at få inden for det hierarkiske system, og hvilke fordele der ivoøvrigt kunne opnås derved. Den løser, fra tilfælde til tilfælde skiftende gruppering, havde endvidere under de givne forhold – dvs. stormagternes dominans inden for og uden for Folkeforbundet – den fordel, at den ikke skabte alt for høje barrierer for inddragningen af andre og endnu flere stater eller udskiftning af dem, der ikke fandtes eller ikke ønskede at være egnede til deltagelse i samarbejdet om alle spørgsmål.

Fra og med sammenbruddet af sanktionerne i den italiensk-etioipiske konflikt og den stadigt tydeligere manifesterede opdeling af stormagterne i dem, der var inden for og dem, der var uden for Folkeforbundet, – hvor de sidstnævnte i hvert fald hævdede, at Folkeforbundet havde præg af en alliance mod dem – fik det nordiske og udvidede småstatssamarbejde et endnu videre perspektiv. Det kunne nu søges brugt til rammen om en manifestation af en upartisk, alliancefri eller neutral statsgruppe, der nægtede at lade sig engagere i konflikten mellem stormagterne, og som i tilfælde af en væbnet konflikt mellem dem tilstræbte at holde sig uden for en sådan konflikt. Til dette formål kunne der næppe sættes nogen grænse for omfanget af dette samarbejde. Her var det fordelagtigt med deltagelse af så mange ligestillede, mindre stater som vel muligt, idet selve omfanget af en sådan gruppe i givet fald kunne anses for at være dens eneste pressionsmiddel. Fra dette tidspunkt – i løbet af årene efter 1936 – genoptog P. Munch sin tidligere udviste interesse for Schweiz og denne stats placering inden for Folkeforbundet og i forhold til stormagterne udenfor. Hvor megen betydning, man kan tillægge de omtalte tilnærmelser fra Spanien og Rumænien efter krigsudbruddet, forekommer tvivlsomt. I givet fald var de udtryk for, at det i nogen grad var lykkedes for de nordiske stater og øvrige småstater i det alliancefrie samarbejde at skabe indtryk af en vis position i international politik, som i givet fald også kunne søges anvendt af andre stater, der stræbte efter at undgå inddragelse i stormagternes indbyrdes konflikt. Hvorledes P. Munch forestillede sig, at dette alliancefrie samarbejde kunne udnyttes, viste sig dels med hans udtalelser om, at Oslo-staterne mu-

ligvis ville kunne udgøre et indbyrdes selvforsynende område, og dels med hans forslag om en fremstilling af de neutrales rettigheder.

Men foruden dette meget vide sigte havde det nordiske samarbejde også et snævrere sigte for P. Munch. Som udsigterne til en væbnet stormagtskonflikt tiltog, formodedes det også at kunne styrke Danmark – og også de øvrige nordiske stater – over for de krav, som de i givet fald kunne blive stillet over for fra enten den ene eller den anden stormagts side. Om dette hensyn vejede tungere for P. Munch end de øvrige anførte, får efter min mening stå hen.<sup>189</sup>

Efter Københavns-erklæringen af 24. juli 1938 – og når bortses fra Bruxelles-mødet i august 1939, hvor P. Munch ikke udviste nogen markant interesse eller stillingtagen – forekommer det, at hovedvægten blev lagt på det snævrere nordiske samarbejde, som den for Danmark under udsigterne til en væbnet stormagtskonflikt mest relevante ramme for forhandlinger om spørgsmål, der kunne styrke disse staters muligheder for at holde sig uden for en sådan konflikt. Her tænkes dels på forhandlingerne om indbyrdes og fælles forsyninger, koordinationen af begrænsede militære opgaver, udstedelsen af fælles neutralitetsregler og bestræbelserne for at tegne billedet af en fælles nordisk optræden både i den finsk-sovjetiske konflikt og i den væbnede stormagtskonflikt efter september 1939. Formålet hermed var ikke nødvendigvis i modstrid med det bredere og mere omfattende alliancefrie samarbejde med en større kreds af småstater. Det var blot én under de truende udsigter mere relevant forhandlingsramme, idet man inden for denne kunne forvente mere forståelse for og hensyntagen til specielle og konkrete danske interesser, end man formentlig ville møde i en bredere kreds af småstater, for hvilke disse interesser ikke kunne formodes at have samme forbindelse og sammenhæng med deres egne tilsvarende interesser.

#### *Nordiske drøftelser om ikke-angrebstraktat med Tyskland*

Hvorledes P. Munch søgte at opnå og overtale de øvrige nordiske stater til en særlig hensyntagen til danske interesser kan bedst illustreres ved at

189. Jvr. Ørvik II, s. 276 ff., der mener, at dette var hovedårsagen til P. Munchs iver for en institutionalisering af det nordiske samarbejde, og her specielt nævner den danske grænse. Jeg mener ikke, man kan udelukke, at sådanne hensyn også har spillet ind for P. Munch, jeg finder blot, at de udadvendte, demonstrative hensyn også må tages med i betragtning. Iøvrigt udelukker ingen af de nævnte formål hinanden, og det er ikke sandsynligt, at P. Munch har haft ét og kun ét hensyn i tankerne, da han fremførte sit forslag.



følge hans argumentation og stillingtagen under forhandlingerne om den dansk-tyske ikke-angrebstraktat i 1939.

I forbindelse med omtalen af P. Munchs opfattelse af Tyskland er allerede blevet refereret de dele af forhandlingerne på det nordiske udenrigsministermøde i Stockholm i maj 1939, der direkte vedgik det danske grænsespørgsmål.<sup>190</sup> De blev her set i forbindelse med hans tidligere ytringer om dette spørgsmål inden for samme forhandlingsramme, og det blev på dette grundlag påpeget, at dette rent danske problem ikke udelukkende kunne opfattes som en belastning, men også som et aktiv i det omfang det under henvisning til det lykkedes at formå andre stater til hensyntagen til eller lydørhed over for danske synspunkter i det hele taget.

Under omtalen af den sikkerhedspolitiske betydning af stormagternes indbyrdes forhold er endvidere påpeget, hvorledes tendensen i retning af en frontdannelse med Storbritannien og Tyskland på hver sin side forekommer at have været afgørende i hvert fald for den argumentation, som P. Munch anvendte for at overbevise om nødvendigheden af et imødekommende svar fra dansk side på den tyske opfordring til indgåelsen af en sådan traktat.<sup>191</sup>

I denne forbindelse – anskuet som et for Danmark efter P. Munchs opfattelse særlig påtrængende problem og dets behandling inden for den nordiske forhandlingsramme – er det da formålet at se, hvorledes han søgte at overbevise de øvrige nordiske stater om, at det også ville være i deres interesse at manifestere en enig nordisk optræden i dette spørgsmål.

I det forud for udenrigsministermødet udarbejdede notat, der blev fremsendt til de tre øvrige udenrigsministre, tog P. Munch – efter at have anført forholdet mellem stormagtsgrupperne og grænsedragningen mellem Danmark og Tyskland – en tanke, som Sandler skulle have nævnt over for ham i telefonen, op til overvejelse. Den gik ud på, at de nordiske stater skulle svare, at det af deres neutralitetspolitik fulgte, at de ikke kunne deltage i krig mod Tyskland, hvorefter Tyskland skulle erklære, at man som følge heraf ikke ville angribe dem. Derved, mente P. Munch, tog man strax stilling til formen for en sådan ikke-angrebsaftale, og spørgsmålet var, om det var heldigt. Der måtte forventes visse betingelser knyttet til aftalen. »Disse kunde eventuelt gælde en mere eller mindre indgaaende Bestemmelse af Begrebet »Neutralitet« ikke blot under Krig, men ogsaa under Fredsforhold.« P. Munch mente derfor, at man skulle afholde sig fra at antyde form eller indhold for den tilbudte aftale, men overlade initiativet til Tyskland, hvorefter man kunne tage stilling til det. Forhandlingerne herom kunne ikke

190. Jvf. s. 274.

191. Jvf. s. 304 ff.

anses for fastlåste ved et tysk initiativ, idet Tyskland nok ville lægge vægt på gensidigheden. Strax derefter anførte P. Munch en tanke, han selv havde fået, om, at man under henvisning til den ubetingede neutralitet var villig til at slutte en sådan aftale. Men også den var han blevet betænkelig ved, »idet selve Paaberaabelsen af Neutralitet kan føre ind i Drøftelse af, hvad det indeholder.«<sup>192</sup> Begge indvendinger – både mod Sandler's forslag og hans egen tanke – byggede på uviljen mod at inklude sig på forhandlinger med en stormagt – i dette tilfælde Tyskland – om definitionen af begrebet neutralitet.

Sandler anførte på selve mødet 9. maj, at han havde frafaldet sin oprindelige tanke netop på grund af en mulig risiko for vanskeligheder ved definitionen af, hvad de nordiske stater forstod ved neutralitet. Han fandt, at man burde besvare den tyske henvendelse med en høflig henvisning til »at Afsluttelsen af en Ikke-Angrebs Traktat ikke var i Overensstemmelse med det af de nordiske Lande gentagne Gange hævdede Neutralitetsstandpunkt, og at vi fremdeles ønskede at holde os uden for al Stillingtagen.«<sup>193</sup> Koht anførte dernæst, at man under forhandlingerne om traktaten risikerede »at faa rejst Spørgsmaalet om Indholdet af vor Neutralitet.« Dette ville være uønskeligt.«<sup>194</sup>

Anskuet som enkeltproblem inden for hele det problemkomplex, som blev rejst i anledning af den tyske henvendelse, havde P. Munch for så vidt fået tilslutning til sit synspunkt om, at det ville være uheldigt at få rejst spørgsmålet om, hvad de nordiske staters neutralitet indebar. Blot havde ingen af de øvrige deraf draget den konsekvens, at man af hensyn hertil måtte svare ja til den tyske henvendelse.

I sin udførlige argumentation for det svenske standpunkt – at man skulle svare nej tak – anførte Sandler også de overvejelser, man havde gjort sig i Sverige, om den mulige tyske reaktion på et afslag. Om det ville medføre en forværring, var vanskeligt at sige. »Det beror vel paa, hvilke politiske Hensigter, der ligger bag den tyske Henvendelse. (*Tilføjet med blæk i margin:* Minister Sandler var personligt mest tilbøjelig til at tro, at Resultatet af et Afslag ikke vilde være særlig alvorligt).«<sup>195</sup> P. Munch anførte i sit senere indlæg, at man i Danmark lagde megen vægt på, hvilke følger et afslag på den tyske henvendelse ville afstedkomme i Tyskland. Han nævnte derefter grænsespørgsmålet, spørgsmålet om følger i tilfælde af en krig, som han senere udviklede mere konkret, og anførte sine betragtninger over,

192. UM 5.F.83, Nordisk udenrigsministermøde, Stockholm, maj 1939. Bilag I.

193. Sst., referatet, s. 7.

194. Sst., s. 10.

195. Sst., s. 6.

at selve henvendelsen havde inddraget Norden i stormagtsspillet. Derefter fortsatte han: »Munch understregede meget stærkt, at det efter hans Opfattelse var overordentlig vigtigt at klargøre sig den psykologiske Virkning, som et Afslag paa den tyske Henvendelse vilde afstedkomme hos de ledende tyske Politikere. Disses Mentalitet er særegen. De føler sig forurettede og oversete, og det er at befrygte, at et Afslag af dem vil blive betragtet som en uvenlig Handling, og som saadan medføre alvorlige Konsekvenser.«<sup>196</sup> Han foreslog i direkte fortsættelse heraf, at man skulle søge at nå til en fællesaftale mellem Tyskland og de nordiske stater, således at forhandlingerne eventuelt kunne føres med en fællesrepræsentation for disse.

Først Sandler og siden Koht og Erkkø argumenterede imod et imødekommende svar, men de to sidstnævnte anførte, at de godt forstod Danmarks særlige stilling på grund af dets geografiske beliggenhed. Koht tilføjede: »Han kunde ikke se, at der vilde være noget at erindre imod et dansk Særstandpunkt i denne Sag.«<sup>197</sup> Det var venligt formuleret, men i betragtning af den udførlige argumentation P. Munch havde anført for betydningen af et fælles nordisk standpunkt, måtte det opfattes som i bedste fald en misforstået venlighed. Efter Erkkø tog P. Munch atter ordet. Han fastholdt, at det ville blive betragtet som en uvenlighed af Tyskland, hvis man afviste på dette tidspunkt, hvor man endnu ikke kendte noget til det mulige indhold af traktaten. Han fortsatte: »Danmark kan næppe afvise at optage en Forhandling med Tyskerne, men det kan tænkes, at man lader disse løbe ud i Sandet, hvis Traktatforslaget skulde indeholde noget, som vi ikke kan gaa med til.«<sup>198</sup> Hermed var indholdet og rækkevidden af den beslutning, som han søgte at få de øvrige stater til at gå med til, reduceret, således at det hele blot var spørgsmålet om, hvorvidt man skulle gå med til at forhandle eller ej. P. Munch understregede, at Tyskland var stærkt interesseret i, at der skabtes det indtryk, at det var venligt stemt over for Norden, hvorfor det sikkert ville være imødekommende over for nordiske ønsker under en sådan forhandling.

Efter et spørgsmål fra Sandler om risikoen for at få grænsespørgsmålet rejst under en sådan forhandling, svarede P. Munch, at den større risiko herfor bestod ved tosidet og direkte forhandling mellem Danmark og Tyskland end ved en flersidig forhandling med samtlige nordiske stater. Han fortsatte sin overtalelsesargumentation: »Hvis der udbryder Krig nu eller i Løbet af kortere Tid, vil Danmarks Stilling i særlig Grad være truet, hvis der bestaar nogen Misstemning mellem Tyskland og de nordiske Lande.

196. Sst., s. 9.

197. Sst., s. 11.

198. Sst., s. 12.

Tyskland vil da kunne befrygtes at (*rettet med P. Munchs hånd fra: sikkert*) besætte større eller mindre Dele af dansk Territorium som Sikkerhedsforanstaltning. Dette vil ogsaa være af Betydning for de andre nordiske Lande, da Udsigten til at disse kan holdes uden for Konflikten da forringes, idet en Besættelse af dansk Territorium kan forudses at ville medføre en Skærpelse af Misstemningen mellem Tyskland og Norden.«<sup>199</sup>

Umiddelbart derefter afsluttedes mødet med affattelse af udkast til svar til den tyske regering og et kommuniké om mødets forløb.

Overvejer man indholdet af de af P. Munch fremførte argumenter, ser man, at de begynder med hensynet til den ligelige stilling mellem stormagtsgrupperne, derefter hensynet til den danske grænse. Så anføres de tyske politikeres særegne mentalitet og endelig nævnes de forventede konsekvenser i tilfælde af en krig. Går man ud fra, at P. Munch lagde vægt på at få overtalt de øvrige nordiske stater til at tilslutte sig det danske synspunkt, kan man formode, at han har overvejet, hvilke argumenter der kunne forventes at gøre indtryk på hans nordiske kollegaer, når de samtidig skulle være i overensstemmelse med regeringens og hans opfattelse af, hvad der var Danmarks interesse i dette spørgsmål. Således anskuet bliver hans argumentation og dens opbygning ved denne lejlighed en demonstration af, hvor langt – eller hvor kort – han fandt, at de nordiske staters interesser var samfaldende, når det gjaldt spørgsmål, som han i hvert fald hævdede var vigtige for deres stilling i forholdet til stormagterne. Her er det påfaldende, at P. Munchs argumenter kun i den hypotetiske situation, at krigen indtraf, søgte at appellere til de øvrige staters egeninteresser. Som omtalt pressede han ikke på med sit synspunkt om det ligelige forhold til stormagtsgrupperne. Dette skulle efter de hidtidige drøftelser inden for det nordiske og udvidede alliancefrie samarbejde have været et stærkt argument i fortsættelse af en tidligere anerkendt tankegang, hvis almindelige accept måske var mere tilsyneladende end reel. Men iøvrigt argumenterede han meget stærkere på Danmarks særlige forhold til den initiativtagende stormagt og dennes formodede trussel mod Danmark. Dette kunne opfattes af de øvrige udenrigsministre som et forsøg på at definere indholdet af det nordiske samarbejde i overensstemmelse med Danmarks særlige interesser i dette tilfælde.

Man kan hævde det synspunkt, at beslutningerne om stillingtagen til den tyske henvendelse var taget på forhånd, og at ingen af de deltagende udenrigsministre anså forhandlingen som andet end en nødvendig manøvre for at opretholde – både indadtil og udadtil – indtrykket af en fælles nordisk

drøftelse til afgørelse også af dette spørgsmål. I så fald var argumentationen underordnet, og den kunne allerhøjest have sigte på at kunne dokumentere, at man dog havde ført forhandlinger. Men også i så fald var dokumentationen – der af P. Munch måtte formodes at skulle anvendes over for danske politikere – mangelfuld med hensyn til en påberåbelse af de fælles nordiske interesser, som i dette tilfælde skulle have gjort sig gældende.

I sine erindringer oplyser P. Munch, at han under frokosten over for 4 navngivne svenske politikere – men ikke Sandler – havde beklaget sig over, »at det syntes mig trist, at første Gang det nordiske Samarbejde sattes paa Prøve i et vanskeligt politisk Spørgsmaal glippede det, fordi man ikke kunde enes om at følge den Linie at tage afgørende Hensyn til det af de fire Lande, hvis Interesse det i det givne Tilfælde særlig gjaldt.«<sup>200</sup> At de svenske politikere gav ham ret ved frokosten, var vel kun en ringe trøst. Men mere afgørende er, hvorfra P. Munch havde fået den forestilling, at der skulle tages særligt hensyn til den stat, hvis interesse det i det givne tilfælde særlig gjaldt. I sin gengivelse af mødet i det udenrigspolitiske nævn den 3. maj s.å. meddelte P. Munch senere, at han skulle have anført som begrundelse herfor, at »Samarbejdet maatte betyde, at man derfor her tog Hensyn til os, som vi gjorde det til Finland-Sverige i Ålandsspørgsmaalet.«<sup>201</sup>

Ifølge Erik Lönnroth omfattede de to spørgsmål – Danmarks sydgrænse og Ålandsspørgsmålet – »det nordiska politiska samarbetets klassiska problematik sedan skandinavismens tid.«<sup>202</sup> Det får være. Mere betydningsfuldt er, om P. Munch også opfattede det således og havde søgt at gøre dette gensidighedssynspunkt gældende over for svenskere og finner under forhandlingerne om Ålandsspørgsmålet. På nordisk udenrigsministermøde var spørgsmålet blevet drøftet første og eneste gang i Helsingfors i februar 1939. Her havde P. Munch ifølge referatet udtalt sine betænkeligheder ved en befæstning af Åland og anført, at en tilsvarende befæstning af Læsø ville medføre øget risiko for stormagtsinteresse, speciel tysk, lige som han havde sagt, at militære anlæg på Stevns og i Skåne ville forøge risikoen for en tysk besættelse af disse områder i tilfælde af krig.<sup>203</sup> Referatet tyder nok på en vis modvilje fra P. Munchs side mod de svenske planer mht. Åland, og langt tidligere havde han da også tydeligt tilkendegivet, at hele Ålandsspørgsmålet kunne indebære for Danmark uønskede følger.<sup>204</sup> I sine senere

200. Er. 6, s. 299.

201. Sst., s. 292, jvf. Sjøqvist, s. 289.

202. Lönnroth, s. 186.

203. UM 5.F.82. Nordisk udenrigsministermøde, Helsingfors, feb. 1939. Jvf. Lönnroth, s. 232 f.

204. Ft. 1921/22, sp. 3598, ff. 20.12.1921.

nedfældede erindringer anførte P. Munch, at han på mødet i februar 1939 havde givet udtryk for, at når Danmark havde givet sin billigelse af de svensk-finske forslag betød det ikke, at man betragtede det som et klogt skridt, »men at vi ikke vilde modsætte os et Ønske fra to nordiske Staters Side vedrørende et Spørgsmaal, der i første Række angik dem.«<sup>205</sup> Disse ord findes ikke formuleret i referatet, hvilket er forståeligt, da spørgsmålet slet ikke var forelagt af Sverige eller Finland til billigelse eller misbilligelse, men var blevet rejst ved en forespørgsel fra Kohts side. P. Munchs udtalelser i den forbindelse gav ganske rigtigt udtryk for en vis afstandtagen fra de svensk-finske planer, men da Danmark allerede før udenrigsministermødet havde svaret imødekommende på forslaget gennem de almindelige diplomatiske kanaler<sup>206</sup>, måtte bemærkningerne på udenrigsministermødet kunne tages let fra svensk og finsk side.

Det skal ikke betvivles, at P. Munch virkelig har været betænkelig ved Ålands-befæstningen, ejheller at han har ment, at det danske standpunkt var en imødekommenhed over for et specielt finsk-svensk spørgsmål. Blot må det konstateres, at han ikke, før han skrev sine erindringer, gjorde gensidighedssynspunktet gældende – i hvert fald ikke over for de eneste, hvor det havde betydning, hvis man senere ville påberåbe sig det, nemlig den svenske og finske udenrigsminister.<sup>207</sup>

Endnu mere påfaldende virker det, at han slet ikke i mødet 9. maj 1939 søgte at gøre dette synspunkt gældende, hvis han virkelig på det tidspunkt havde tillagt det så stor betydning. I så fald var gensidighedssynspunktet og den særlige hensyntagen til den berørte stats interesser i hvert fald blevet sat på prøve inden for det nordiske samarbejde. Men det blev det aldrig.

Som bekendt opretholdtes standpunkterne fra mødet 9. maj, og hvad der i det spørgsmål blev tilbage af nordisk samarbejde, var de tre øvrige staters tilkendegivelse af, at de meget ville værdsætte en dansk-tysk aftale.<sup>208</sup> Hertil bemærkede man fra tysk side, at en sådan indblanding i en tosidet aftale mellem Danmark og Tyskland ikke forekom passende.<sup>209</sup>

I den danske debat om ikke-angrebstraktaten indgik forholdet til de øvrige nordiske stater som et helt centralt punkt. Dette fremgik ikke blot af, hvad

205. Er. 6, s. 283.

206. Jvf. Lönnroth, s. 222.

207. Man får en mistanke, som dog ikke kan bekræftes, om, at denne sammenkædning af de to spørgsmål har virket logisk forklarende for Munch, da han nedfældede sine erindringer, idet det forklarede for ham selv, hvorfor han havde ment, at de øvrige nordiske stater burde have set det berettigede i det danske standpunkt.

208. Sjøqvist, s. 291.

209. Lönnroth, s. 179, jvf. Sjøqvist, s. 293.

man senere har kunnet få oplyst fra møderne i Det udenrigspolitiske Nævn,<sup>210</sup> men også ganske tydeligt af debatten i Rigsdagen. Den 1. juni 1939 foretoges begge behandlinger af forslaget til rigsdagsbeslutning i Folketinget. I sin forelæggelsestale omtalte P. Munch ganske kort de forhandlinger, der havde været ført med de øvrige nordiske stater, og det ønske, man fra dansk side havde næret om et fælles svar.<sup>211</sup> Hartvig Frisch fra Socialdemokratiet talte derefter ud fra samme synspunkter, som af P. Munch tidligere fremførte.<sup>212</sup> Næste taler var venstremanden Oluf Krag, der meget udførligt omtalte debatten om og beklagelsen af, at noget nordisk fællessvar ikke havde været muligt.<sup>213</sup> I den forbindelse fremsatte Krag nogle betragtninger over, hvad man efter hans mening havde ret til at lægge ind i begrebet nordisk samarbejde: »Derom vil jeg sige, at jeg for min Del mener ikke, at dette kan opfattes anderledes eller føres videre, end at dette Samarbejde stærkest og kraftigst muligt bør udvikles paa alle Omraader, hvor Interesselinierne løber pærellelt; men hvor Interesserne divergerer og ikke kan bringes i Overensstemmelse, dér maa hver enkelt Land bedst muligt varetage sine Interesser under størst mulig Hensyntagen til, at de andre nordiske Folks Interesser ikke derved lider Skade.«<sup>214</sup> Da Krag mente, at der i dette tilfælde var søgt taget mest muligt hensyn til øvrige nordiske staters interesser, fandt han ikke at det danske særstandpunkt kunne skade – eller stå i modsætning til – Danmarks fortsatte medlemskab af Folkeforbundet og dets samarbejde – også med de nordiske lande – til fremme af fredens sag.

Næste taler var den konservative ordfører Ole Bjørn Kraft, der påpegede, hvad der for ham var det centrale i det nordiske samarbejde: en fast og ubrydelig hævdelelse af den ubetingede neutralitet. »Denne Politik har vi fælles med de øvrige nordiske Stater. Dette Fællesskab har manifesteret sig ved mange Lejligheder og har i stigende Grad givet sig Udtryk i den politiske Virkelighed siden Sanktionspolitikens Sammenbrud. De nordiske Lande drog sammen med de andre mindre Stater, som man kalder de neutrale, alliancefrie Stater, den samme Slutning og de samme Konsekvenser af de Begivenheder, der knyttede sig hertil og til den europæiske politiske Udvikling, som fulgte efter.« Derfor fandt Ole Bjørn Kraft det så beklageligt, at Danmark ikke havde kunnet følge – eller få følgeskab af – de øvrige

210. Sjøqvist, s. 289–92.

211. Ft. Overord. Saml. 1939, sp. 622 f.

212. Sst., sp. 623–29, jvf. s. 304.

213. Sst., sp. 630.

214. Sst., sp. 631.

nordiske stater.<sup>215</sup> Stærkest formulerede kommunisten Aksel Larsen sin kritik af regeringen og P. Munch på dette punkt. Han fandt beslutningen om at svare imødekommende på den tyske opfordring et skridt på en vej, »der fører til Isolering fra det øvrige Norden.«<sup>216</sup>

Efter indlæg fra Frits Clausen, Danmarks Nationalsocialistiske Arbejderparti, og Jens Møller, Det slesvigske Parti, fik P. Munch lejlighed til at svare.

Til Aksel Larsen sagde P. Munch, at også han beklagede, at de øvrige nordiske stater ikke havde kunnet anlægge samme synspunkter som den danske regering. Han polemiserede lidt mod opfattelsen af tosidede aftaler som væsensforskellige fra kollektive aftaler og henviste i den anledning til Finlands ikke-angrebstraktat med Sovjetunionen. Han benægtede, at der var tale om en isolering fra Norden, fordi man ikke havde kunnet svare fælles i dette tilfælde. Efter en omtale af forholdet til Folkeforbundet, vendte P. Munch sig derefter mod de af Oluf Krag og Ole Bjørn Kraft fremsatte bemærkninger om det nordiske samarbejde. »Jeg værdsætter dette Samarbejde saa højt som nogen og har allerede i 1932 taget Initiativet til den Gruppe af Udenrigsministermøder, hvor dette Samarbejde paa det udenrigspolitiske Omraade nu koncentrerer. Det er ført videre med Inddragning af Finland fra 1934 paa den svenske Udenrigsministers Initiativ. Jeg tror, at man i de fire Landes Regeringer sætter dette Samarbejde ganske overordentlig højt, men jeg har allerede sagt, at der er ingen i disse Regeringer, der paa nogen Maade regner, at dette Samarbejde bliver svagere ved, at vi tager forskellig Stilling ved denne Lejlighed, eller vilde blive stærkere i hele sin Karakter derved, at vi ikke blot fastslog de samme Principper, men ogsaa anvendte fuldkommen den samme Fremgangsmaade ved denne Lejlighed. Det er klart, at vi vilde have foretrukket, om vi kunde have naaet frem til ensartede Svar. Traditioner af forskellig Art, vel ogsaa geografiske Forhold, har bevirket, at dette ikke er blevet Tilfældet, men en Svækkelse af det nordiske Samarbejde behøver ingen, der giver sin Stemme til denne Aftale, i allermindste Maade at befrygte som Følge deraf.«<sup>217</sup>

Denne korte historik over det nordiske samarbejde i hans udenrigsministertid, rummede samtidig en karakteristik af, hvor grænserne for et sådant samarbejde efter hans opfattelse gik, idet traditioner og geografiske forhold

215. Sst., sp. 633 ff.

216. Sst., sp. 640 ff., cit. sp. 642. Aksel Larsen stillede under 2. behandling forslag til ændring, der reelt betød en forkastelse af traktaten, sp. 662, men ændringsforslaget blev nedstemt, sp. 686. Jvf. iøvrigt Torgny Segerstedts tilsvarende bedømmelse i Göteborgs Handels- och Sjöfartstidning 10.5.1939.

217. Sst., sp. 656.



altså i givne tilfælde – som det foreliggende – kunne betinge, at det ikke var muligt at optræde i fællesskab.

Dette synspunkt understregedes yderligere i det følgende, hvor P. Munch specielt fremhævede den af Oluf Krag formulerede opfattelse af, hvad der lå i begrebet nordisk samarbejde. Han betegnede den som »et godt og stærkt Synspunkt.« P. Munch fortsatte: »Hvis man bygger Forestillingen om nordisk Samarbejde derpaa, at vi altid skal være bundet til at bære os helt ens ad, tror jeg, at dette vilde indebære en Fare for det nordiske Samarbejde, som man vil kunne undgaa ved at forstå de virkelige Forhold i Verden, som sætter Grænserne for, hvor langt dette nordiske Samarbejde kan naa.«<sup>218</sup>

Tages P. Munchs ord ved denne lejlighed som udtryk for, hvad han anså for muligt og ønskeligt, inden for et nordisk samarbejde, skal omstændighederne naturligvis tages i betragtning. Men tilbage bliver en meget klart formuleret opfattelse, at også inden for dette samarbejde måtte hver enkelt stat varetage sine egne interesser mest muligt og i givet fald give afkald på at opnå disse interessers accept under betegnelsen nordisk samarbejde. Hensynet til dette kunne ikke under alle omstændigheder gå forud for andre hensyn, som i givne situationer var mere tungtvejende for den stat eller den regering, der stadig sad inde med den endelige beslutning. Det var samme synspunkt – omend mindre udenrigsministerielt formuleret – som P. Munch gav udtryk for allerede den 17. maj s.å. på en konference med danske journalister: »...vi skal jo her i Norden heller ikke skrue os op til en stadig Efterligning af hinanden.«<sup>219</sup>

I P. Munchs bagudskuende erindringer er ordene mindre frejdige. Han skriver, at ikke-angrebstraktaten havde kostet mange anstrengelser »og nødvendiggjort, at jeg gik op imod Stemninger baade her og i de andre nordiske Lande. Forhandlingerne var af lidet behagelig Karakter, og paa et Hovedpunkt, de nordiske Landes Sammenhold om denne Sag, glippede mine Anstrengelser.«<sup>220</sup> I Folketinget – og i Det udenrigspolitiske Nævn – havde P. Munch forklaret det manglende sammenhold med forskellige traditioner og forskellige interesser, betinget af geografiske forskelle – samt i nævnet beklaget sig over manglende hensyntagen til Danmarks særstilling.<sup>221</sup> Ved sit besøg hos von Ribbentrop 24. juni s.å. havde P. Munch – loyalt – imødegået dennes opfattelse af, at Sandler skulle lægge planer mod Tyskland sammen med Frankrig og Storbritannien, og i stedet anført de svenske argu-

218. Sst., sp. 656 f. Ved denne lejlighed talte P. Munch forøvrigt for sidste gang i den danske Rigsdag, men forblev medlem af Folketinget indtil 1945.

219. UM 110.D.11., Anf. dato.

220. Er. 6, s. 314.

221. Sst., s. 301.

menters juridiske karakter, der var i overensstemmelse med svensk tradition.<sup>222</sup> Men for ham blev har denne forklaring tilsyneladende ikke virket helt tilfredsstillende, da han skulle se tilbage på disse begivenheder. Han skriver i sin omtale af mødet 9. maj 1939, at de af Sandler fremførte begrundelser »syntes mig af meget formel Karakter og set fra et udenrigspolitisk Synspunkt meget svage.«<sup>223</sup> Det er samme kritik af svenske synspunkter for at være 'formelle', 'folkeretlige' eller 'juridiske' som P. Munch tidligere i andre forbindelser havde anført.<sup>224</sup> Han fortsatte derfor: »Det var da ogsaa min Opfattelse, at det afgørende ikke havde været disse Grunde, men det Ubehag, der gjorde sig gældende hos svenske Politikere mod at slutte Aftaler af politisk Karakter med det nationalsocialistiske Tyskland. Det var ideologiske Hensyn, der her trængte de udenrigspolitiske Betragtninger tilbage. Disse Hensyn paavirkede jo ogsaa Stemningen i Danmark, men som vort Land var stillet, ansaa vi det ikke for forsvarligt at lade os lede deraf.«<sup>225</sup>

Denne forklaring er – ud fra P. Munchs hele opfattelse af, hvorledes udenrigspolitik burde føres – en ganske skarp kritik af den svenske regering og udenrigsminister, som iøvrigt af P. Munch tillægges hovedansvaret for, at de to øvrige nordiske stater heller ikke gik ind for det danske standpunkt.<sup>226</sup>

Således opfattet kan man karakterisere forhandlingerne omkring det tyske tilbud om ikke-angrebstraktater med de nordiske stater som en konfrontation mellem danske og svenske opfattelser af, hvad det nordiske samarbejde burde indeholde, hvor vidt det burde gå, og hvilke betragtninger, der burde være afgørende for en fælles nordisk stillingtagen. At P. Munch offentligt i 1939 udtalte sig meget behersket om omfanget af det brud, der var sket i det nordiske samarbejde ved denne lejlighed, kunne ikke tilsløre, at efter hans opfattelse var det et beklageligt brud på en linie i det nordiske samarbejde, som han mente var den rette for dette.

Som tidligere påpeget forekommer det nordiske samarbejde for P. Munch først og fremmest at have haft værdi ved den mulighed det gav for at skabe en gunstig ramme om nordiske og andre små staters demonstrative manifestationer af deres fælles protest over for stormagternes bestræbelser for at domi-

222. Sst., s. 312.

223. Sst., s. 300.

224. Jvf. s. 247. P. Munch havde i det hele taget ikke meget tilovers for »juridiske« eller »formelle« synspunkter; dette kan have medvirket til at præge hele hans opfattelse af svensk udenrigspolitik i hans udenrigsministertid, jvf. nedenfor.

225. Er. 6, s. 300.

226. Sst., s. 299.

ner disse og lade virkningerne af deres indbyrdes – og de små stater uvedkommende – konflikter i ikke ringe omfang ramme de små stater. Til dette formål var de nordiske stater i sig selv for få, for små og for indflydelsesløse til at kunne udgøre nogen effektiv pressionsgruppe over for stormagterne. P. Munch så derfor gerne andre og flere små stater inddraget i dette samarbejde – og tilsyneladende med større interesse end Sverige.<sup>227</sup> P. Munchs opfattelse af indholdet og værdien af det nordiske og udvidede småstatssamarbejde var omfattende – men også meget langsigtet – i sine perspektiver og konsekvenser. Et langt stykke – således i 1936 ved 1. juli-erklæringen – kunne man tilsyneladende også fra svensk side tilslutte sig og følge denne opfattelse, som iøvrigt ikke stred mod svenske synspunkter på de konkrete spørgsmål. Men på en række enkeltpunkter var der hele tiden divergenser mellem den danske og den svenske opfattelse. Således i spørgsmålet om Finlands deltagelse i dette samarbejde, senere i spørgsmålet om indholdet og betimeligheden af i det hele taget at udsende neutralitetsregler i 1935 og de nærmest efterfølgende år<sup>228</sup>, og i 1938 ved spørgsmålet om betimeligheden af at udsende en ny erklæring om de små staters stilling inden for Folkeforbundet<sup>229</sup>. Under drøftelserne i Folketinget i foråret 1938 på baggrund af Sandler's 'koordinations-tale' foretog P. Munch en opdeling af de nordiske stater – efter deres militære indretning –, der placerede Sverige sammen med Finland og Danmark sammen med Norge.<sup>230</sup> I flere af disse tilfælde – dog ikke det sidste – var der tale om forskelle i opfattelserne af, hvorledes man bedst varetog de små staters interesser, og det drejede sig ofte konkret om opfattelser og fortolkninger af folkeretlige regler og aftaler. Her var P. Munch altid den flexible, der foretrak ingen regler at have, således at de fleste muligheder stod åbne. Men over for ham stod ikke mindst Sveriges repræsentanter, der foretrak faste regler med en klar fortolkning, og som i meget ringe udstrækning gik ind på hele problematikken om forholdet mellem små og store stater. At denne divergens kom til åbenlys udtryk i en situation omkring en stormagts tilbud om ikke-angrebstraktater, kunne for datiden forekomme overraskende, fordi man af gode grunde ikke var informeret om de modsætninger, der var blevet dækket under bestræbelserne for at manifestere en enig nordisk front i disse spørgsmål. Men at denne divergens skulle have forbløffet P. Munch, der meget vel var klar over modsætningen mel-

227. Jvf. UM 73.B.36. Nordisk udenrigsministermøde, København, jan. 1932, hvoraf fremgår, at Sverige ikke var så interesseret i samarbejdet med Belgien og Holland inden for Oslo-samarbejdet.

228. Sjøqvist, s. 212 ff.

229. Jvf. sst., s. 238.

230. Jvf. s. 327.

lem sin og den svenske udenrigsministers opfattelse af disse spørgsmål, kommer overraskende. Her var næppe tale om forskellige opfattelser af ideologiske spørgsmål. Det drejede sig snare om forskellige opfattelser af, hvorledes små stater kunne varetage deres interesser under en stormagtskonflikt, og især under indtryk af udsigt til, at en sådan konflikt skulle antage voldelige former.

Små staters stilling i forhold til stormagter indgik som et kærnepunkt i P. Munchs opfattelse af det nordiske samarbejde. Det lader sig derfor ikke anskue som et derfra adskilt problemkomplex. Nogen forestilling om, at nordiske stater på virkningsfuld måde skulle kunne støtte hinanden over for mulige stormagtspressioner, gav P. Munch aldrig udtryk for. Dets fordel og muligheder lå for ham deri, at det ved demonstrativt at blive proklameret udadtil – forudsat indholdet af denne demonstration var i overensstemmelse med hans opfattelse af små staters stilling over for stormagter – ville kunne bruges som udgangspunkt for de fremstød mod stormagtsdominansen, som han anså for at være det største problem for de små staters vilkår og muligheder i international politik. Han kunne – til udvortes brug og gerne over for et internationalt publikum – give det udseende af, at der bestod et specielt og helt enestående forhold mellem de nordiske stater. Men hverken hjemme i den danske debat – eller i sine direkte engagementer ved forhandlinger med øvrige nordiske stater – lagde han skjul på, at der også mellem de nordiske stater bestod uoverensstemmelser og konfliktmuligheder. Heller ikke han fandt – lige så lidt som de øvrige nordiske staters talsmænd –, at hvad han opfattede som danske interesser under alle omstændigheder og forhold måtte sættes lavere end den ydre nordiske enighed.

Under denne synsvinkel blev også det nordiske samarbejde – som samarbejdet med de øvrige småstater – en ramme inden for hvilken hver stat varetog sine interesser og i videst muligt omfang søgte at definere fællesinteresserne i overensstemmelse hermed. Det nødvendiggjorde en langsigtet og meget udholdende forhandlingsindstilling, hvor man fra sag til sag, møde til møde, måtte lægge sin synspunkter således til rette, at de havde størst mulig udsigt til at overbevise de øvrige deltagerstater om deres egen fordel. Det var en langsigtet og ikke altid let fremgangsmåde. For det var – som P. Munch udtalte efter det nordiske udenrigsministermøde i Helsingfors i 1937 – »ikke saa let at naa til en Forbedring af Staterne.«<sup>231</sup>

231. UM 110.D.11., 4.5.1937.

## Danmarks omgivelser

Det skulle nu på grundlag af den foregående gennemgang af P. Munchs opfattelse af Folkeforbundet, stormagterne og småstaterne være muligt at danne sig et indtryk af P. Munchs opfattelse af det internationale system, som Danmark udgjorde en bestanddel af.<sup>1</sup>

Taget i den rækkefølge, som de er blevet gjort til genstand for undersøgelse, vil det første sæt af spørgsmål, der skal søges besvaret, dreje sig om *Folkeforbundet*.

At P. Munch anså Folkeforbundet for en nydannelse i det internationale system, forekommer hævet over enhver tvivl. Derimod er det vanskeligere at afgøre, i hvilket omfang han anså det for en nydannelse i den forstand, at der i og med dets oprettelse var indført et nyt element i det internationale system, som man ikke tidligere havde haft forestillinger om.

Til besvarelse af det spørgsmål kan det være oplysende at gå tilbage til nogle af de forestillinger, som P. Munch havde om, hvad der kunne gøres for at indføre ændringer i det internationale system, som han mente bestod forud for Folkeforbundets oprettelse. Som omtalt under gennemgangen af betydningen af stormagternes indbyrdes forhold, benyttede P. Munch behandlingen af voldgiftstraktater i årene umiddelbart før 1914 til at fremsætte nogle principielle betragtninger om sit syn på værdien og rækkevidden af sådanne traktater – om man vil, hele voldgiftssystemet.<sup>2</sup> Hans forestilling gik ud på, at stormagterne ved at være forpligtet af et sådant net af indbyrdes voldgiftstraktater ville have pålagt sig selv visse begrænsninger i deres handlefrihed og tilsluttet sig sådanne normer for samkvem mellem stater, at der derved kunne opnås nogen større udsigt til, at de ville være tilbageholdende med at gribe til voldelige midler i deres indbyrdes uoverensstemmelser. Da venstremanden Moltesen foreholdt ham det uklare og for Danmark ikke absolut betryggende i hans argumentation, svarede P. Munch: »Jeg nærer ingen Tillid til, at disse Aftaler bestandigt ville blive fulgte; jeg kan meget vel tænke mig saadanne Aftaler brudte ogsaa paa en Maade,

1. Jvf. s. 59 ff.

2. Jvf. s. 292 f.

som kan blive til Fare for os . . .«<sup>3</sup> Denne forestilling om gennem indbyrdes aftaler at begrænse anvendelsen af de midler, som efter P. Munchs opfattelse var de farligste for de små stater, kan man møde gang på gang i P. Munchs tidlige udsagn og overvejelser. De er hos ham gerne uløseligt forbundet med en konklusion med hensyn til omfanget af det danske militær, og var af indlysende grunde et brugbart argument i P. Munchs hele agitation mod dansk militærvæsen i dets daværende omfang. Men fordi den også var et brugbart argument, behøver den ikke nødvendigvis kun at være anført som et sådant. Tankegangen var iøvrigt slet ikke original for P. Munch – ej heller i det danske samfund. I en drøftelse om voldgiftsaftaler med Finland, Norge og Sverige i 1926 fremhævede P. Munch da også, at sådanne tanker gik helt tilbage til 1880'erne, og han nævnte Dansk Fredsforening, Frederik Bajer og Deuntzer som de store navne.<sup>4</sup> Ved samme lejlighed – som altså lå efter Folkeforbundets oprettelse – udtalte P. Munch sig lige så ivrigt som i 1911–12 om værdien af et sådant voldgiftsaftalesystem og anstillede i den anledning nogle betragtninger over udsigterne til at opnå stormagternes tilslutning. Han afsluttede med at fremhæve, at han ikke var så optaget af selve de konkrete bestemmelser i aftalerne, men mere af disse i sig selv, »som et Middel til at skabe den Forstaaelsens Aand, som vi er enige om er betydningsfuldere og mere afgørende for Udviklingen end selve de skrevne Ord, som er Udtryk for den.«<sup>5</sup>

Som udtryk for P. Munchs opfattelse af værdien og rækkevidden af et voldgiftssystem – også før 1919 – er disse ord meget rammende. I en artikel i *Det ny Aarhundrede* om De nordiske Folk, skrev P. Munch i 1905, at efter hans mening burde de nordiske stater virke for, »at den moralske Paavirkning overfor Storstaterne [kunne] træde i Stedet for den militært underbyggede Indflydelse, som kun Stormagterne kan øve.«<sup>6</sup> Og i 1907 – mens Haag-konferencen fandt sted – skrev P. Munch: »Den Tanke er ingenlunde utænkelig, at en dansk Mand dér kan komme til at stille Forslag af banebrydende Betydning for hele Fredsarbejdet.« Det havde dog som forudsætning, at der skabtes en »saadan Stemning i det danske Folk, at de Mænd, som sendes dertil, er Mænd, for hvem Fredssagen er en Livssag.«<sup>7</sup> Så vidt var det efter P. Munchs mening næppe kommet endnu i Danmark på

3. Ft. 1911/12, sp. 592, 18.10.1911.

4. Ft. 1925/26, sp. 5378, 26.2.1926. Om alle tre navne og ideen om voldgift i Danmark se Niels Petersen og Ingvard Nielsen: *Halvtreds Aars Fredsarbejde*. Kbh. 1932.

5. Sst., sp. 5381.

6. *Det ny Aarhundrede*, 2. Aarg., 2. Bd. 1905, s. 381.

7. *Det ny Aarhundrede*, 4. Aarg., 2. Bd. 1907, s. 107.

daværende tidspunkt. I hvert fald skrev han noget senere på året en meget kritisk artikel om den danske deltagelse på Haagkonferencen. I den fremsatte han nogle tanker om værdien af sådanne konferencer. Han erkendte sandsynligheden for forholdsvis små resultater i forhold til det store mål: »at umuliggøre Krig mellem civiliserede Folk«. Han fortsatte: »Og dog er hvert Hanefjed fremad noget værd. Hindrer dette Aars Arbejde i Haag blot en Krig, dæmper det Vildskaben under blot et Felttog, da kan det ikke siges, at dette Arbejde er gjort omsonst. Hvert lille Skridt har sin Værdi til Fremme af den Fredsbevægelse, som i Sandhed er Danmarks Livssag.«<sup>8</sup>

Som omtalt under Folkeforbundet var der også i Danmark – sammen med de øvrige nordiske stater – foregået en overvejelse af, hvorledes man efter krigens afslutning forestillede og ønskede sig en international retsorganisation indrettet.<sup>9</sup> P. Munchs deltagelse i disse overvejelser og aktive bestræbelser for inden for disse at konkretisere sine tanker om en aftaleform, organisering eller institutionalisering til dette formål, er i forvejen velkendt.<sup>10</sup>

På grundlag af ovenstående udsagn og øvrige oplysninger forekommer det ikke, som om forestillingen om en international organisation som Folkeforbundet i sig selv var nogen ny og ukendt tanke for P. Munch. Om »Folkenes Forbund var det af alle Fredsvenner med Længsel imødesete Maal«<sup>11</sup>, får stå hen. Men at etableringen af Folkeforbundet i 1919 kunne forekomme alle, der, som P. Munch havde ytret ønsker om en eller anden form for ordening, der kunne afløse det »Verdensanarki, der herskede i Tiden forud for 1914«<sup>12</sup>, som et skridt henimod virkeliggørelsen af deres ønsker, må anses for rimeligt.

Etableringen af en fast international organisation, hvor alle stater var medlemmer, hvor deres ansvarlige talsmænd inden for en organiseret ramme kunne mødes til hyppige drøftelser af både modstående og fælles interesser, og hvor alle medlemsstaters rettigheder var ens under disse drøftelser, kunne dårligt anses for andet end et virkeligt fremskridt i forhold til de uorganiserede og uberegnelige tilstande, hvorunder man havde måttet eksistere tidligere.

At det var stormagter, der tog initiativet hertil og af egen drift opfordrede

8. Sst., s. 477.

9. Jvf. s. 83.

10. E. Marks von Würtemberg: *L'œuvre commune des pays scandinaves à la Société des Nations* i P. Munch: *Les origines et l'œuvre de la Société des Nations*, Tome II, 1924, s. 205–26. Jvf. P. Munch: *Er. 3*, s. 277 ff. og *Det niende Nordiske Interparlamentariske Delegeretmøde I–II*. Kria. 1917.

11. Niels Petersen & Ingvar Nielsen: *Halvtreds Aars Fredsarbejde*, s. 96.

12. P. Munch i *Ft. 1918/19*, sp. 2277, 5.12.1918.

andre stater, også de små, til at være sammen med dem i denne organisation, kunne kun bestyrke opfattelsen af, at også disse i løbet af krigen havde fået en alvorlig belæring om, hvor udsigtsløst det var at fortsætte som hidtil.

På den anden side var netop det forhold, at det var stormagterne – de i den netop afsluttede krig sejrende stormagter –, der etablerede denne internationale organisation i denne situation, stærkt medvirkende til, at Folkeforbundet i sin oprindelige indretning, således som den søgtes fastslået i Pagten, ikke forekom P. Munch at være den ideelle virkeliggørelse af de forestillinger, som man fra dansk, nordisk og hans side havde næret om, hvordan den burde være indrettet.

En helt afgørende svaghed for ham var, at Pagten ikke direkte forbød eller umuliggjorde anvendelsen af militære magtmidler i staternes indbyrdes konflikter, samt at den indeholdt elementer af et forsøg på at etablere et voldeligt magtapparat til opretholdelse af en tilstand af ikke-krig mellem staterne, uden at der til det var knyttet forpligtelser til at lade alle indbyrdes uoverensstemmelser afgøre ved international voldgift.

Dette indebar for ham risikoen for, at stormagterne – hvis indbyrdes uoverensstemmelser han ikke formodede ville blive mindre inden for denne organisation end de hidtil havde været uden denne – ville søge at benytte det fælles medlemskab af organisationen til at stræbe efter at få de små stater til at engagere sig på den ene eller den anden stormagts eller stormagtsgruppes side. I den henseende indebar Folkeforbundet en langt større risiko end den uorganiserede, anarkiske tilstand, som havde bestået forud.

At reducere og på længere sigt helt fjerne denne risiko måtte derfor efter hans opfattelse og inden for hans tankebaner blive Danmarks og andre små staters første bestræbelse, hvis de accepterede at gå ind i denne organisation.

Det kunne efter P. Munchs opfattelse søges opnået på forskellige måder. Under Crillonforhandlingerne fulgtes fra dansk og andre 'neutrale' staters side forskellige tankebaner og argumentationsmåder. Men de havde alle det til fælles, at deres virkeliggørelse eller blot delvise virkeliggørelse ville virke reducerende på denne risiko. Set fra P. Munchs – og hele den danske delegations – synspunkt var det vigtigste at få præciseret forpligtelserne for medlemsstaterne i tilfælde af sanktioner, ikke mindst de militære; at få søgt anerkendt et skel mellem disse og de økonomiske og forsøge at få indført en forøget forpligtelse til at lade uoverensstemmelser underkaste forligs- eller mæglingsbehandling af et uden for Forbundet – men gerne i nær tilknytning til dette – stående retligt organ. Dertil føjedes ønsket om anerkendelsen af muligheden for permanent neutralitet samt en forsikring om, at artikel 8 ikke kunne fortolkes som en forpligtelse med hensyn til omfanget af det militære beredskab, som medlemsstaterne skulle opretholde.



Dertil kom, hvad der for alle de neutrale stater var et hovedpunkt, at universalitetsprincippet søgtes gennemført i videst muligt omfang. Rent bortset fra, hvad der for andre stater kunne ligge af både principielle og konkrete fordele heri, var det – set fra et dansk synspunkt – noget helt afgørende, idet det i praxis ville medføre, at Tyskland snarest muligt søgtes optaget i Forbundet. Det var alene ud fra Danmarks geografiske placering som en lille stat i udpræget afhængighed af både Storbritannien og Tyskland en stor fordel, at begge de to stormagter, som man var afhængig af, befandt sig inden for samme organisation, som man selv var medlem af. Udsattes man under forhandlinger for pression fra den enes side, havde man muligheder for at søge støtte hos den anden.

Men desuden havde universalitetsprincippets gennemførelse en forhandlingsmæssig fordel for de små stater. Derved havde de – så længe uoverensstemmelser eller konflikter mellem stormagterne søgtes forhandlet gennem Folkeforbundet – langt større muligheder for at søge at påvirke udfaldet af disse til egen fordel eller i overensstemmelse med, hvad de anså for at være til alles fordel, end hvis disse spørgsmål blev forhandlet uden for Folkeforbundet.

Under de givne forudsætninger – en formindskelse af risikoen for de små stater ved medlemskabet og en gennemførelse af universalitetsprincippet i hvert fald for stormagternes vedkommende – mente P. Munch, at Folkeforbundet kunne bidrage til at formindske stormagternes dominans inden for det internationale system, eller i hvert fald begrænse rækkevidden af deres dominans i dens for de små stater mest ubehagelige karakter. Selv talte han tit og ofte om fordelene ved og værdien af, at personlighederne mødte hinanden og lærte hinanden at kende.<sup>13</sup> Hans personlige oplevelser af denne karakter skal ikke betvivles. Men hverken i praxis eller i sine mere konkrete udtalelser i spørgsmål, hvortil der skulle tages stilling, var han tvetydig eller uklar med hensyn til, at der bag personlighederne stod stater, sammensat af mange indbyrdes uenige grupper og enkeltindivider, som personlighederne var afhængige af og måtte tage hensyn til. Det var således ikke mødet mellem personligheder alene, der var fordelene ved det organiserede forhandlingsmønster inden for Folkeforbundet. Det var også selve dette forhandlingsmønster, som gav små stater en forøgelse af deres formelle ligeberettigelse,

13. Et blandt mange eksempler er en udtalelse ved et pressemøde med udenlandske journalister i april 1936: »Gennem Forbundet værner man sig i alt Fald til et vist Samarbejde, og jeg regner det for værdifuldt, at der her gives de toneangivende Politikere Lejlighed til at lære hinanden at kende. Det er bedre end Rejser fra Hovedstad til Hovedstad, der let medfører en vis Opstyltethed med deraf følgende Hæmning af Forhandlingerne.« (UM 110.D.12., 21.4.1936).

så længe stormagterne i det hele taget anså det for værdifuldt at opretholde dette mønster og anvende det i deres indbyrdes forhandlinger.

Men tilbage blev – også for P. Munch – at stormagterne både reelt og formelt opretholdt og bevarede deres stormagtsstatus inden for Folkeforbundet. Dette medførte, at også for ham at se ville det blive stormagterne, der i de største og mest omfattende spørgsmål fik det sidste ord. De kunne hverken overstemmes eller overlistes. End ikke nok så stort et antal af mindre stater ville være i stand til at drive stormagterne videre i konkrete spørgsmål, end de selv i deres indbyrdes forhold fandt det fordelagtigt at gå. Dette medførte, at i sådanne spørgsmål – og nedrustningsforhandlingerne er et eksempel herpå – var det efter P. Munchs opfattelse ikke de små staters opgave at formulere eller fremsætte meget detaljerede og forpligtende forslag, som meget let ville risikere at støde på enig stormagtsmodstand, men i stedet at holde sig til sådanne rent principielle eller rent tekniske forslag, som i deres udformning søgte at rumme alle de synspunkter, som stormagterne til forskellige tider og inden for forskellige forhandlingsorganer havde tilkendegivet. Det var mere en bestræbelse for at holde stormagterne fast ved deres udsagn og erklæringer og så iøvrigt overlade det til dem indbyrdes, hvorledes de kunne blive enige om at gå videre, end et forsøg på direkte at gribe ind i forhandlinger, hvis endelige udfald de direkte forhandlende stormagter dog var enerådende om.

Stormagternes dominans inden for Forbundet medførte ifølge P. Munch ikke, at de i alle spørgsmål og i alle henseender hverken blev enige eller kunne manifestere en enig front over for de små stater. Det var da muligt for de små stater – inden for Folkeforbundet – at udnytte stormagternes indbyrdes uoverensstemmelser i et forsøg på at drive udviklingen videre i den retning, som de små stater fandt mest i overensstemmelse med deres interesser, og som de samtidig havde udsigt til at få en eller flere stormagter til at gå ind for. For konsekvensen af stormagtsdominansen var uomgængeligt, at tilslutning til eller opbakning af en stormagt eller stormagtsgruppe mod en anden var den eneste effektive måde, hvorpå man kunne forestille sig at mere varige ændringer i forholdet mellem staterne kunne gennemføres. Dette medførte, at også de små stater, hvis de ville fremme deres interesser og forestillinger om, hvordan forholdet mellem stater burde være, måtte regne med i en række tilfælde og i en række spørgsmål at måtte træffe deres valg med hensyn til, hvilken stormagt eller stormagtsgruppe, de ville støtte eller søge støtte hos.

P. Munch erkendte i høj grad, at medlemskab af Folkeforbundet var forbundet med en vis risiko i den forstand, at småstaterne inden for Forbundet ville blive søgt inddraget i stormagternes uoverensstemmelser, og at noget så

formelt som den enkelte stats stemmeret inden for Forbundet kunne udgøre et eftertragtet gode, som stormagter helst så anvendt til deres fordel i deres konflikter med andre stormagter. Men ikke mindst i den danske debat var han meget tilbageholdende med at formulere synspunkter af den karakter. Også der så han det som sin opgave så tit og så stærkt som muligt at fremhæve de sider af arbejdet og udviklingen inden for Folkeforbundet, som efter hans opfattelse pegede fremad i retning af en mindre udtalt stormagtsdominans. Hertil bidrog formentlig, at hans politiske modstandere var tilbøjelige nok til at nedvurdere, skose og raillere over Folkeforbundet. Udtryk som »impotensforsamling«, »snakkeforsamling« eller »tossegodhed« var foruden stærkt nedvurderende adjektiver daglig kost for oppositionen i Danmark, når man drøftede Folkeforbundet. Det var ikke hans opgave at give sine modstandere argumenter i hænde og bestyrke deres angst for, at man gennem Folkeforbundet ved at spise kirsebær med de store risikerede at få stenene i øjnene.

Risikoen herfor var nemlig også begrænset, når man blot som modvægt mod den nødvendige og uundgåelige tilknytning til stormagter i konkrete spørgsmål til stadighed sørgede for at hævde sin position som fuldstændig uafhængig af nogen stormagt eller stormagtsgruppe. Enhver konstellation – under forhandlinger, fortrolige eller åbne, forberedende overvejelser eller afstemninger – var det inden for Folkeforbundet muligt at proklamere og hævde som øjeblikkelige og ad hoc manifestationer, der ikke i andre spørgsmål og på andre tidspunkter forpligtede én til at støtte samme stormagt eller stormagtsgruppe. Under den forudsætning, at man aldrig mere generelt og alt for énsidigt erklærede sig for tilknyttet eller sympatiserende med én stormagt eller stormagtsgruppe, bevarede man sin handlefrihed i den forstand, at man aldrig fra nogen stormagts side kunne gøre krav på, at man skulle indtage bestemte standpunkter eller ved afstemninger stemme i overensstemmelse med bestemte stormagter. Det var heller ikke let for andre stormagter eller stormagtsgrupper at hævde, at man énsidigt støttede dens mulige modstandere, når man omhyggeligt lagde vægt på at fremhæve sin overbevisning om standpunktets rigtighed ud fra rent saglige kriterier og samtidig sin i forhold til alle stormagter helt uforpligtede stilling. Det var et forhandlingsmønster, og en forhandlingsramme, som i praksis gjorde det muligt at føre en alliancepolitik i nær tilknytning til den af stormagterne eller stormagtsgrupperne, som man fandt det mest fordelagtigt at følge, uden at der ved denne klæbde den risiko, som man efter P. Munchs opfattelse løb ved at føre en tilsvarende politik uden for Folkeforbundet. Det var en »skjult alliancepolitik«, som gav de små stater øgede muligheder for at optræde på den internationale politiske arena uden at være forbundet med de omkostninger,

som en åbenlys alliancepolitik indebar. Den havde, som omtalt, som sit modstykke en demonstrativt erklæret uforpligtet politik, som nærmere skal blive omtalt under småstaterne.

Så længe de for Danmark to afgørende stormagter – Tyskland og Storbritannien – befandt sig inden for Folkeforbundet, eller så længe der var udsigt til, at de ville komme til det, tillagde P. Munch medlemskabet af og deltagelsen i forhandlinger inden for Folkeforbundet stor betydning. Det var en mulighed for at varetage Danmarks interesser i direkte og meget langsigtede forhandlinger, som i deres yderste konsekvens havde afgørende betydning for hele det internationale system og den internationale politik og derfor også for Danmark. Det var en mulighed for at foretage fremstød – små, men dog måske virksomme – til at virkeliggøre nogle af de forestillinger, som P. Munch nærede om, hvorledes verden burde se ud og hvorledes forholdet mellem staterne burde være. Dermed menes ikke til at gennemføre P. Munchs private politik, men at gennemføre den eller de dele af den i hans øjne rigtige politik, som det var muligt at få hjemlig accept til at føre ind i den internationale politik. Vi skal senere foretage en prioritering af de forskellige danske interesser efter P. Munchs opfattelse af disse.<sup>14</sup> Allerede nu kan fremhæves, at blandt disse var for P. Munch de normative de afgørende i hans personlige preferenceskema, men at de i hans rolle som udenrigsminister måtte underordnes andre og mere påtrængende interesser, som krævedes at blive varetaget i første række, og som han også selv anså som fundament og forudsætning for, at de normative interesser kunne varetages.

Var de normative interesser de vigtigste, der efter P. Munchs opfattelse kunne varetages bedre inden for end uden for Folkeforbundet, så udelukkede det ikke, at der samtidig var andre interesser, som lod sig varetage ad denne vej. Handelspolitiske interesser – i hvert fald i deres principielle aspekt, hvor de tenderede mod at falde sammen med normative interesser – kunne meget vel søges varetaget gennem Folkeforbundet og de inden for det etablerede faste organer eller afholdte konferencer. Også her ville efter P. Munchs opfattelse stormagterne og deres indbyrdes forhold være afgørende for udfaldet, men også her var der større muligheder for »skjult alliancepolitik« inden for end uden for Folkeforbundet.

De sikkerhedspolitiske interesser i deres snævre forstand var der efter P. Munchs opfattelse ikke megen udsigt til at søge varetaget gennem Folkeforbundet. Nok indeholdt artikel 10 en forpligtelse for medlemsstaterne til at respektere og opretholde alle medlemsstaters territoriale integritet og politiske uafhængighed. Men hvorledes denne forpligtelse eller dette løfte i givet

14. Jvf. s. 588.

fald skulle indfries, var ikke klargjort. Det mest sandsynlige var, at sanktionsbestemmelserne i henhold til artikel 16 i givet fald ville blive bragt i anvendelse. Dermed var – set med danske øjne – garantien i henhold til artikel 10 af mere end tvivlsom værdi, fordi den i givet fald kun kunne effektueres under en formodet fortolkning af artikel 16, som Danmark for sit vedkommende – af andre grunde – ikke selv var meget begejstret for at tilslutte sig. Garantien i artikel 10 lå således mest i dennes formodede eller ønskværdige præventive og normskabende virkning. Men den kunne styrkes, hvis stormagter fra tilfælde til tilfælde var i stand til og villige til at manifestere en magtdemonstration til dens opetholdelse. Det vil med andre ord sige, at stormagternes konkrete fortolkning og handlinger i forbindelse med artikel 10, ville være afgørende for omfanget og værdien af den garanti, som lå heri.

I løbet af 1920'erne indtraf det mest oplagte eksempel til efterprøvelse heraf under Corfu-affæren i 1923, hvor konflikten mellem Grækenland og Italien en overgang så ud til at kunne få følger for Grækenlands territoriale integritet.<sup>15</sup> Det lykkedes at finde en formel, som var acceptabel for både Grækenland og Italien, og at undgå anfægtelsen af Grækenlands integritet. Men samtidig undgik man fra stormagternes side en fortolkning og stillingtagen til artikel 10, idet forhandlingerne mellem Grækenland, Italien og de øvrige interesserede stater førtes udenom Folkeforbundet. Det næste afgørende tilfælde – set fra et fortolkningssynspunkt – var konflikten mellem Japan og Kina i 1931. I dette tilfælde forhandlede der gennem Folkeforbundet på, at artikel 16 fortolkedes i sin strengeste form til styrkelse af garantien i artikel 10. Set fra et dansk eller småstats synspunkt var forløbet af forhandlingerne omkring den japansk-kinesiske konflikt et langt stykke tilfredsstillende. Folkeforbundets øvrige stormagter var indstillede på at fastslå hævdelser af en medlemsstats – in casu Kinas – territoriale integritet og politiske selvstændighed. Verbalt skete det meget klart. Men da denne verbale hævdelser af garantien i henhold til artikel 10 skulle følges op af handling, veg stormagterne tilbage herfor.<sup>16</sup> Med henblik på at overveje og vurdere værdien af den garanti, der fandtes udtalt i artikel 10, kunne man fra dansk side næppe komme til andet resultat, end at den stadig var åben for mange fortolkninger, og at stormagterne, der i givet fald skulle bære omkostningerne og løbe risikoen, ikke syntes under alle omstændigheder at

15. Jvf. F. P. Walters: *A History of the League of Nations I*, s. 244–56. Jvf. endvidere S. Shepard Jones: *The Scandinavian States and the League of Nations*, s. 254–56 og Er. 4, s. 372 ff.
16. Jvf. Robert Cecil: *A Great Experiment*, s. 219–36, specielt s. 235 f. og F. P. Walters: *A History of the League of Nations, II*, s. 465–99, især s. 499.

være parate hertil. Det sidste og formentlig mest afgørende tilfælde for de europæiske småstater, var den etiopisk-italienske konflikt. Også i dette tilfælde forekom det, at Forbundets øvrige stormagter endog stormagterne uden for Forbundet, i hvert fald USA og Tyskland, var indstillet på at hævde artikel 10 ved en strikte fortolkning af artikel 16. Udfaldet af sanktionsanvendelserne i den italiensk-etiopiske konflikt behøver i denne forbindelse ikke nogen nærmere udredning. Men i denne sammenhæng er det vigtige, at det – set fra et fortolkningssynspunkt med hensyn til artikel 10 negative udfald – faldt sammen med en tydeligere frontdannelse mellem stormagterne i dem, der var inden for, og dem der var eller snart stillede sig uden for Forbundet.<sup>17</sup> Under sådanne forhold var spørgsmålet ikke længere, om en strikte fortolkning af artikel 10 – og 16 – var mulig, men først og fremmest, om den var ønskelig – set fra småstaternes side. Når stormagterne inden for Folkeforbundet ikke havde været indstillede på at foretage demonstrationer af deres magtpotentiel til en strikte fortolkning af de to artikler, som de iøvrigt hævdede var i overensstemmelse med deres opfattelse af dem, var det ikke uberettiget at spørge, i hvilket omfang de ville være indstillede på at løbe risiko og bære omkostninger, når Folkeforbundet ikke længere kunne anses for den relevante eller i hvert fald anvendelige forhandlingsramme. Set fra et dansk synspunkt så meget desto mere som de for Danmark to mest betydningsfulde stormagter – Tyskland og Storbritannien – befandt sig på hver sin side af frontdannelsen mellem stormagterne. Det mere overraskende er, at P. Munch så længe fastholdt den ikke meget højt vurderede, men dog potentielle garantimulighed, som lå i artikel 10 og medlemskabet af Folkeforbundet. En mulig del af forklaringen herpå kan ligge i hans høje prioritering af Danmarks normative interesser, og hans ofte gentagne overbevisning om, at en international organisation – som Folkeforbundet – i løbet af sin existens havde bevist sin berettigelse og uundværlighed.

Det var ikke mindst i de år, hvor P. Munch som Danmarks og de nordiske staters repræsentant deltog i Rådets arbejde, at de forringede muligheder for en hævde af artikel 10 blev klargjort. Hans deltagelse heri, hans udtalelser og standpunkter til de spørgsmål, som kom til behandling i Rådet i denne periode, danner derfor et vigtigt udgangspunkt til forståelse af P. Munchs opfattelse af Folkeforbundet og dets betydning for Danmark.

I kraft af den nære og forpligtende kontakt, som P. Munch i disse år havde med stormagternes repræsentanter inden for en forhandlingsramme, hvor

17. Jvf. E. H. Carr: *The Twenty Years' Crisis*, New York 1964, s. 118; A. J. P. Taylor: *The Origins of the Second World War*, London 1963, s. 128, og F. P. Walters: *A. History of the League of Nations*, II, s. 623–91.

stormagternes status var både reelt og formelt anerkendt, danner de også et udgangspunkt for forståelsen af hans opfattelse af *stormagterne* – både inden for og uden for Folkeforbundet.

Som påvist var de i P. Munchs udenrigsministertid erkendte 7 stormagter for ham indrangeret i en skala, hvis målestok var disse 7 stormagters betydning for Danmark – enten direkte eller indirekte. At Tyskland og Storbritannien her var placeret meget højt, er der intet overraskende i. Sikkerhedspolitisk, handelspolitisk og normativt var det de for Danmark, dets udenrigspolitik og – som vi skal se – store dele af dets indenrigspolitik helt afgørende stormagter. Af de øvrige 5 stormagter var ifølge P. Munch Frankrig den mest betydningsfulde – i kraft af sit forhold både til Tyskland og Storbritannien. Dets betydning var imidlertid – set fra P. Munchs side – oftere af en negativ end en positiv karakter for Danmark. Med sit udtalte sikkerhedskrav, der forekom at være rettet primært imod en opretholdelse af tilstanden ved udgangen af 1. verdenskrig, formåede det ikke enten at overtale Storbritannien og U.S.A. til at styrke dette krav eller at inddrage Tyskland i for det forpligtende forhandlinger på basis af denne tilstand. Frankrigs i løbet af 1930'erne skiftende løse og nære tilknytning til Sovjetunionen forøgede ikke P. Munchs opfattelse af værdien af den franske udenrigspolitik med henblik på Danmarks vilkår. Det var ikke Sovjetunionens indre system eller proklamerede verdensrevolution, der optog P. Munch så meget. Det var mere den tydelige belastning, som Frankrigs forhold til Sovjetunionen udgjorde for dets forhold først og fremmest til Tyskland – der brugte det som påskud for sin traktatstridige oprustning i 1935 – og også til Storbritannien, der tydeligvis ikke anså Sovjetunionen for at udgøre noget aktiv i dets bestræbelser for at opnå så megen kontakt med Tyskland, som var forenelig med dets forhold til Frankrig. At Italien skulle blive katalysatoren i den af P. Munch frygtede frontdannelse mellem stormagterne – med Tyskland og Storbritannien på hver sin side af fronten – synes i nogen grad at have overrasket ham, omend han forudså, at en sådan mulighed forelå i 1935. For P. Munch var Italien en formelt anerkendt stormagt, hvis betydning og indflydelse blandt stormagter han iøvrigt vurderede forholdsvis lavt.

Set fra P. Munchs synspunkt var den vigtigste ændring, der indtrådte i den internationale politik med nationalsocialisternes overtagelse af regeringsmagten i Tyskland i 1933, den, at dersom den nye regering formåede at gennemføre, hvad den havde proklameret, ville det betyde en reetablering af Tysklands stormagtsstatus i dets fulde omfang. Dette havde P. Munch allerede i 1920'erne gjort opmærksom på som en mulig følge af den konstaterbare uenighed mellem krigens sejrherre med hensyn til Tyskland. Men efter Locarno og Tysklands optagelse i Folkeforbundet forekom det berettiget at

fæste sin lid til, at den formelle anerkendelse af Tysklands stormagtsstatus ville blive omsat i praxis på britisk-franske vilkår, idet disse to stormagter endnu i slutningen af 1920'erne besad langt de største og mest effektive pressionsmidler. Dette håb glippede i løbet af årene efter 1933 – først på nedrustningskonferencen, siden gennem énsidige tyske handlinger såsom remilitariseringen og indmarchen i Ruhr, og det glippede også i den forstand, at der ikke blandt de øvrige stormagter forekom at være vilje til at fastholde Tyskland i en stormagtsstatus, som nok gav det formelle rettigheder, men begrænsede dets effektive udøvelse af disse.<sup>18</sup> Den britisk-tyske flådeoverenskomst af 1935 blev af P. Munch i hans erindringer anvendt som et argument for det berettigede i hans holdning i Rådet i april samme år. Men det var i datiden af langt større betydning end Danmarks stillingtagen – som ikke var særlig opsigtsvækkende i sig selv, selvom den blev gjort til det –, at Storbritannien gennem sin stillingtagen få måneder efter tilkendegav, at det ikke var indstillet på at fastholde Tyskland – i hvert fald rent flådemæssigt – på et så lavt niveau, at det kun vanskeligt ville kunne gøre sin stormagtsstatus gældende inden for denne del af sin militære udfoldelse.

For Danmark betød dette, at det måtte indrette sig på, at en situation, som den der havde karakteriseret tilstandene før 1914, var ved at genindtræde. Under den forudsætning, at det lykkedes Tyskland at reetablere sig som stormagt ikke blot formelt, men også reelt, var Danmarks stilling i forhold til stormagterne og disses indbyrdes forhold fundamentalt den samme som i årene før 1. verdenskrig. En stormagtskonstellation med Tyskland og Storbritannien på hver sin side, var det, der dengang som i 1930'erne blev opfattet som den største risiko for Danmark i tilfælde af en væbnet stormagtskonflikt.<sup>19</sup> Når dertil kom, at det nye element i international politik, nemlig Folkeforbundet, i en sådan konstellation kun vanskeligt kunne tænkes at blive anvendt til forhandling mellem de to stormagter, når den ene af dem ikke blot stod udenfor, men også karakteriserede Forbundet som en alliance rettet mod den, var situationens lighed med tiden før 1. verdenskrig end mere slående. Fra 1935–36 – som i tiden forud for 1. verdenskrig – bestod den største fordel for Danmark deri, at stormagtskonstellationerne viste sig så løse og omskiftelige som vel muligt, således at det ikke kunne anses for helt givet, at Storbritannien og Tyskland endeligt og alt for fast ville placere sig på hver sin side af en frontdannelse.

Men denne fordel havde man fra dansk side ikke megen udsigt til at

18. Jvf. Arnold Wolfers: *Britain and France between Two Wars*. New York 1940.

19. Jvf. P. Munch i *Det ny Aarhundrede*, 4. Aarg., 2. Bd., 1907, hvor han i en omtale af Danmark i 1807 fremhævede, at Danmark var håbløst stillet, når en sømagt og en landmagt stredes (s. 466).



fremme. På egen hånd slet ikke – og ved et samarbejde med andre småstater kun i ringe udstrækning. Samarbejdet med andre småstater var i tiden forud for 1. verdenskrig ikke nogen meget anvendt fremgangsmåde. Det var søgt manifesteret nu og da, men ikke altid med lige fordelagtige resultater. Det havde nemlig vist sig, at små stater – som stormagter – under udsigt til en mærkbar risiko for, hvad de selv betragtede som deres afgørende interesser, søgte tilflugt til en alliancepolitik i forbindelse med stormagter. Deres indbyrdes forhold påvirkedes i så tilfælde i en retning bort fra samarbejde, hvis de muligt samarbejdende småstater var afhængige af forskellige og indbyrdes uenige stormagter. Om nogen særegen solidaritet – i betydningen gensidig hensyntagen og indbyrdes støtte – kunne man næppe tale i forholdet mellem småstater. I hvert fald ikke i perioder, hvor de samtidig enkeltvis og afgørende så sig stillet over for udsigterne til en mere omfattende pression fra stormagtside. I løbet af 1. verdenskrig opstod omkring hævdelens af neutralitetsretten og dens praktiske anvendelse et vist samarbejde mellem de nordiske stater. Det var på grundlag af dette, som imidlertid ikke havde hindret, at hver af de tre stater måtte indrette sig på krav fra de stormagter, som for dem var de mest afgørende,<sup>20</sup> at man inden for alle tre stater arbejdede videre med tanken om et samarbejde efter krigen. Dels med henblik på de ændringer i det internationale system, som kunne formodes at blive et resultat af krigen. Her var for Danmark det mest påtrængende ordningen af grænsedragningen mellem Danmark og Tyskland. Dels med henblik på etableringen af den internationale organisation, som man også fra nordisk side havde gjort sig forestillinger om både før og under krigen. I praksis fik samarbejdet om ordningen efter krigen kun ringe betydning, idet Danmark selv ordnede eller forhandlede om ordningen af grænsedragningen til Tyskland uden konsultation af eller direkte deltagelse af de øvrige nordiske stater. At grænsedragningen skete i »nordisk ånd« var ikke ensbetydende med, at man fra dansk side havde ønsket eller forsøgt at inddrage de øvrige nordiske stater i denne ordning, men kun at man indtog standpunkter og forhandlede efter principper, som man i Danmark anså for at være i overensstemmelse med »nordisk ånd«. Man mødte da heller ingen modsigelse fra de øvrige nordiske staters side, og alle forekommer at have været indstillet på, at denne ordning kun vedrørte Danmark, og at det derfor måtte være Danmarks sag alene at forhandle sig til rette med enten sejherrer eller Tyskland om dette spørgsmål.

I forbindelse med det mere omfattende spørgsmål om oprettelsen og ind-

20. Jvf. for Norges vedkommende Olav Riste: *The Neutral Ally*, Oslo 1965, og for Danmarks s. 471.

retningen af den nye internationale organisation søgtes derimod etableret et mere virkningsfuldt og gennemdrøftet samarbejde. Allerede på dette tidspunkt viste der sig dog fra flere af de nordiske staters side en interesse for at søge at inddrage flere stater i dette samarbejde. Fra Sverige anførtes Holland, og fra dansk side Schweiz. Det nordiske samarbejde inden for Folkeforbundet antog således ret hurtigt karakter af et udvidet småstats-samarbejde, hvor etiketten »nordisk« tenderede mod at blive anvendt som betegnelse for en række forskelligartede fremstød, som blev foretaget af vekslede grupperinger af småstater inden for Forbundet. I løbet af 1920'erne manifesterede dette småstatsamarbejde sig ved forskellige lejligheder som en pressionsgruppe inden for Forbundet, der havde mulighed for at fange opmærksomheden – om end ikke at påvirke udfaldet af de konkrete forhandlinger. Således manifesteredes en småstatsprotest mod tendensen i retning af at bilægge Corfu-konflikten i 1923 på nogle for Italien fordelagtige vilkår; en nordisk pressionsgruppe under svensk ledelse krævede konflikten behandlet under nøje overholdelse af den nordiske fortolkning af Paktens.<sup>21</sup> Gennem den svenske optræden i forbindelse med spørgsmålet om Tysklands indtræden i Folkeforbundet i 1926 formåedes skabt indtryk af en særlig nordisk – især svensk – tilbageholdenhed med at gøre formelt rimelige krav gældende for derved at bidrage til løsningen af mere omfattende spørgsmål.<sup>22</sup> I en lang række ikke-kontroversielle spørgsmål opbyggedes samtidig indtrykket af en særlig nordisk holdning eller gruppe, som hævdedes berettiget til særlig hensyntagen og opmærksomhed på grund af sin uegenlytte og altruisme.

Det var dette samarbejde inden for internationale forhandlinger og til fremme af synspunkter, som de nordiske og andre småstater kunne blive enige om, at P. Munch lagde vægt på at udbygge, da han overtog udenrigsministerposten. Det var han ikke alene om – og det ville være ganske uberegtiget at fremhæve hans indsats heri som værende større eller mere betydningsfuld end nogen af de øvrige deltagende repræsentanter fra de nordiske stater eller de øvrige småstater. Men inden for dette samarbejde tegnede P. Munch sig i højere grad end nogen af de øvrige for den aktive, udadvendte side af dette samarbejde med særligt sigte på at manifestere gruppen – eller den omskiftelige gruppering – som en tydelig småstatsgruppering med brod mod stormagtsdominansen. Det var ikke fordi P. Munch underkendte stormagternes dominans, men netop fordi han mente, at inden for Folke-

21. Jvf. S. Shepard Jones: *The Scandinavian States and the League of Nations*, s. 254 ff. og F. P. Walters: *A History of the League of Nations*, I, s. 244–55.

22. Jvf. Erik Lönnroth: *The Diplomacy of Östen Undén* i Craig & Gilbert: *The Diplomats 1919–1939*, Princeton 1953, s. 86–99.

forbundet og i en række principielle og normative spørgsmål, havde småstaterne fået nye muligheder for at søge at reducere denne dominans. At de endelige afgørelser ville blive truffet af stormagterne, udelukkede ikke, at man fra en pressionsgruppe af småstater søgte at påvirke placeringen og indholdet af det punkt, hvor stormagterne fandt det fordelagtigt at søge kompromis. Anvendeligheden af en sådan småstatsgruppe var imidlertid snævert forbundet med, at den aldrig tog sig ud som en blok eller fast sammenknyttet gruppe, hvis potentiel i givet fald ville kunne friste stormagterne. Forudsat var også, at alle samarbejdende småstater – i hvert fald inden for de spørgsmål, som samarbejdet etableredes omkring – var enige om, at de ikke på forhånd erklærede sig for eller imod en bestemt stormagt eller stormagtsgruppering. Dette udelukkede imidlertid ikke, at man i enkelte og for vedkommende stater særligt påtrængende spørgsmål, tydeligt tilkendegav støtte til en bestemt stormagts standpunkter – som i handelspolitiske principspørgsmål, – når blot denne støtte klart var afgrænset til dette spørgsmål og ikke blev udlagt som præjudicerende med hensyn til standpunkttagen til andre spørgsmål. Dette var en meget vanskelig og uhyre kompliceret adfærd, som forudsatte en stadig årvågenhed for at finde ud af, hvilken småstatsgruppering der var mulig og ønskelig til manifestation af småstatssynspunkter i de forskellige spørgsmål og situationer. Det var desuden en adfærd, som ikke muliggjorde manifestationer af store udvortes resultater eller sejre. Fra punkt til punkt måtte man søge de gevinster, der var mulige, og så indstille sig på, at næste gevinst kunne ligge langt fremme i tiden. Det var endelig en adfærd, som, hvis den skulle have udsigt til overhovedet at medføre konstaterbare resultater – også i den hjemlige debat – forudsatte stor tålmodighed og meget lang tid. Tidsfaktoren var for P. Munch noget betydningsfuldt. Han forestillede sig ikke, at staterne – hverken de store eller de små – havde undergået nogen betydningsfuld ændring hverken ved udgangen af 1. verdenskrig eller i og med deres medlemskab af Folkeforbundet. Men han forestillede sig, at staterne – store såvel som små – gennem deres forhandlinger inden for rammerne af Folkeforbundet kunne påvirke hinanden i »en langsom Opdragelse i Samarbejde«<sup>23</sup>. Forudsat denne opdragelse fik tid til at virke, kunne den medføre ændrede opfattelser af, hvilke fremgangsmåder og hvilke midler, der var anvendelige i forholdet mellem staterne, samt etableringen af en fælles interesse og et fælles mål, der lå ud over den enkelte stats interesser og mål.

Tidsfaktorens betydning for P. Munchs opfattelse af værdien og rækkevidden af småstatssamarbejdet – i forbindelse med betydningen af en orga-

23. UM 110,D.11., 22.6.1936.

niseret forhandlingsramme – medførte, at hans opfattelse af dette samarbejde påvirkedes efterhånden som det forekom mindre sandsynligt, at der ville blive givet tid til, at det kunne udfolde sig i den af P. Munch ønskede retning. Fra 1935–36 intensiveredes det snævrere nordiske samarbejde under indtryk af udviklingen af forholdet mellem stormagterne. Det betød ikke, at det mere omfattende småstatssamarbejde dermed blev opgivet. Det kunne i givne situationer og inden for givne spørgsmål stadig genoplives og gives en ny betydning, såfremt mulighederne derfor bestod. Men småstatssamarbejdet i dets mere udadvendte og fremadrettede form mistede meget i anvendelse og indhold, efterhånden som det blev tydeligere, at også i en mulig kommende konflikt ville de små stater – også de alliancefrie – sandsynligvis blive nødt til at indrette sig under hensyntagen til den eller de stormagter, der havde mest indflydelse og mulighed for at påvirke dem. Her formodede P. Munch, at de nordiske stater i højere grad end de øvrige europæiske småstater havde en i forhold til stormagterne ensartet placering, således at et samarbejde mellem dem ville kunne bygge på en fælles interesse i at søge at undgå at blive inddraget i en mulig konflikt. Han var vel klar over, at Sverige og Finland – i kraft af deres beliggenhed og i kraft af sidstnævntes fælles grænse med Sovjetunionen – var anderledes placeret med hensyn til det omfang, hvori deres interesser ville blive berørt ved en eventuel konflikt mellem stormagterne. Han var også klar over, at Norges opmærksomhed var langt mere énsidigt rettet mod Storbritannien end Danmarks. Ikke desto mindre synes han at have formodet, at disse forskellige stormagtsbindinger ikke afgørende kunne opveje det store sammenfald i interesser mellem de nordiske stater i at opretholde neutraliteten under en væbnet konflikt. Anskuer man det bredere småstatssamarbejde som en udadvendt, initiativtagende og demonstrativ virksomhed, hvis formål det var at markere synspunkter, fastholde principper og fastslå indstilling til Folkeforbundet og arbejdet inden for det, så kan man modsat anskue det koncentrerede nordiske samarbejde som et afværgeredskab, et forsøg på at 'ride stormen af' ved hjælp af et indbyrdes interessefællesskab, hvis grundlag ansås for at være alle fire staters fælles interesser i under alle omstændigheder at opretholde deres neutralitet i ligegyldig hvilken konflikt mellem europæiske stormagter.<sup>24</sup>

I denne undersøgelse er ikke inddraget det spørgsmål, hvad der i maj 1939 betingede, at de øvrige nordiske stater ud fra deres opfattelse ikke

24. Således udtalte P. Munch sig på et pressemøde med udenlandske journalister 9.9. 1939 om en neutralitetspolitik, »som ikke ændres af Begivenhederne«. (UM. 110.D. 12., Anf. dato).

fandt det foreneligt med deres interesser at svare imødekommende sammen med Danmark på den tyske henvendelse om ikke-angrebstraktater. For Norges vedkommende mener Nils Ørvik, at den britiske henvendelse til Norge 12. maj skulle have været afgørende i forbindelse med Kohts opfattelse af 'ligebehandlingsprincippet' over for 'de tre mulige' – Tyskland, Sovjetunionen og Storbritannien.<sup>25</sup> For Sveriges vedkommende synes spørgsmålet ikke at have været gjort til genstand for undersøgelse, og heller ikke for Finlands vedkommende.<sup>26</sup> Men uanset, hvad der i de enkelte stater i de mere omstændelige overvejelser måtte have været anført af argumenter til begrundelse af de forskellige standpunkter, forekommer alle fire stater ved mødet 9. maj i Stockholm at have truffet deres beslutning. Ud fra P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling som væsentligt betinget af forholdet mellem Storbritannien og Tyskland og ud fra hans vurdering af, hvor megen vægt Tyskland lagde på en afstandtagen fra Folkeforbundet, mens Storbritannien mest interesserede sig for Danmarks muligheder for i en given konflikt at kunne opretholde sin udførsel til Storbritannien i normalt omfang, er det ikke overraskende, at han hurtigt – sammen med den øvrige regering – kom til det resultat, at Danmark måtte svare imødekommende. Hvor overraskende de tre øvrige nordiske staters standpunkter har været for regeringen og ham, lader sig ikke opklare. Men gennem sin argumentation satte han dem i en meget bunden valgsituation, som reelt ikke gav dem muligheder for at vælge, hvis de ville imødekomme det danske standpunkt. Heraf kan ikke sluttes, at P. Munch ikke gerne havde set et fælles svar fra alle fire nordiske stater. Men alt tyder på, at han kun ønskede det, hvis det blev et klart ja, og i denne situation ikke var indstillet på at forhandle sig frem til et muligt kompromis. Det blev til et dansk særstandpunkt, som i overvejende grad forekommer betinget af, at i denne situation var forholdet til Tyskland vigtigere end opretholdelsen af den nordiske énhed i optræden udadtil.

Det forekommer rimeligt at antage, at Norges énsidige og stærke binding til Storbritannien, Finlands og Sveriges større optagethed af Sovjetunionen og Tyskland og Danmarks stærke optagethed af og binding til *både* Tyskland og Storbritannien har været udslaggivende. Uanset hvor megen vægt, man i alle fire stater – inden for og uden for regeringerne – lagde på det nordiske samarbejde, kunne hensynet til det ikke prioriteres højere end hensynet

25. Ørvik II, s. 331 f.

26. Det forekommer påfaldende – og bekræftende for formodningen her – at Krister Wahlbäck i sin undersøgelse af »Finlandsfrågan i svensk politik 1937–40« (Stockholm 1964) ikke i sit meget omfattende materiale har fundet nogen antydning af, at man hverken fra finsk eller svensk side kædede Ålandsspørgsmålet sammen med forholdet til de to øvrige nordiske stater.

til de enkelte staters forhold til den eller de stormagter, som de hver for sig var mest afhængige af og derfor mest optagede af.<sup>27</sup>

Dersom P. Munch havde haft forestillinger om, at det nordiske samarbejde i en stormagtskonflikt ville blive sat over og veje tungere for de enkelte nordiske stater end hensynet til de stormagter, som omgav og dominerede også dem, måtte han i hvert fald efter maj 1939 erkende, at dette næppe lod sig gøre. Fra dansk side – også P. Munchs – havde man i udstrakt grad appelleret til de øvrige nordiske stater for i givet fald at opnå deres 'moraliske støtte' med hensyn til grænsedragningen mellem Danmark og Tyskland. Hvor langt og i hvilket omfang, en sådan 'moralisk støtte' skulle føres blev aldrig præciseret. Men det forekommer forståeligt, at man fra de øvrige nordiske staters side så med nogen betænkelighed på denne stadige appel om støtte til en grænsedragning mellem Danmark og en stormagt, som måtte forekomme dem mindre påtrængende og følgerig. Den havde ikke på noget tidspunkt afgørende påvirket deres forhold til nogen af stormagterne – ej heller Tyskland. P. Munchs appel til de øvrige nordiske stater om, at et pres mod den danske grænse også var et pres mod de øvrige nordiske stater, havde ikke sandsynligheden for sig. Sverige og Norge havde haft et udmærket forhold til Tyskland efter 1864, hvor grænsen blev flyttet op til Kongeåen, og grænsedragningen i 1920 forekom dem ikke at have påvirket deres direkte forbindelser med og forhold til Tyskland, hverken før eller efter 1933. Grænsedragningen mellem Danmark og Tyskland var og blev et direkte og udelukkende dansk-tysk anliggende – også inden for det nordiske samarbejde.

Ved krigens udbrud i september 1939 indtraf den så længe frygtede væbnede stormagtskonflikt – med Tyskland på den ene og Storbritannien på den anden side. At de nordiske stater fortsat samarbejdede om hævðelsen af deres neutrale rettigheder og i overvejelser om initiativer til at opnå en afslutning på den væbnede konflikt forekommer både rimeligt og forståeligt. Men at det for Danmark blev hensynet til Tyskland og Storbritannien, der blev afgørende forekommer lige så forståeligt, eftersom det var én af disse to stater, der afgørende og virkningsfuldt kunne påvirke Danmarks muligheder og vilkår også under en væbnet konflikt.

27. Jfr. Ørvik II, s. 9 ff. Om man rent analytisk kan betegne Danmarks udenrigspolitik under P. Munchs ledelse som 'tyskorienteret' (s. 30) forekommer problematisk. Enhver stats udenrigspolitik er 'selvorienteret' – in casu 'danskorienteret' –, men føres naturligt under hensyntagen til, hvilke andre stater, ikke mindst stormagter, den antages at være afhængig af. Hverken P. Munch eller dansk udenrigspolitik som helhed lagde større vægt på forståelse hos og eventuelt samarbejde med Tyskland end med Storbritannien.

Efter besættelsen i april 1940 forsvandt den britiske modvægt over for et direkte tysk pres. Fra samme tidspunkt forsvandt muligheden for et samarbejde med andre stater over for denne stormagts dominans. Inden for P. Munchs opfattelse af det internationale system, var Danmark således stillet ene i forholdet til Tyskland, så længe den væbnede konflikt mellem stormagterne stod på. Et manuskript til en tale, der er udarbejdet omkring 1. juli 1940<sup>28</sup>, og som nu ligger i P. Munchs arkiv i udenrigsministeriet, afspejler dette forhold. »Den Storkrig, der brød ud i September 1939 har forvandlet og vil forvandle Vilkaarene for de europæiske Folks Liv. Den Ligevægtspolitik, der prægede Tiden indtil 1914, vil der ikke (*rettet fra*: næppe) være Plads for i det nye Europa. Det maa haabes, at den kan blive afløst af et oprigtigt Samarbejde. For Danmarks Vedkommende er der i de snart tre Maaneder, der er forløbet siden Besættelsen af de tyske Soldater skabt et gnidningsfrit og venskabeligt Samarbejde mellem danske og tyske Myndigheder. Naar Freden kommer og Besættelsen hører op, vil der i Danmark være afgjort Vilje til et fortsat Samarbejde med vor store Nabostat i Syd, med hvilket Danmark ogsaa før Krigen og under Krigen har staaet paa venskabelig Fod. Ikke mindst er Vilkaarene ændrede paa det økonomiske Omraade. Ogsaa for Danmark. Før Krigen var England og Tyskland de to Hovedlande for Danmarks Handel, baade med Hensyn til vore Salg og vore Køb. I Krigenes første Maaneder opretholdtes i Forstaaelse med begge de to Lande denne Handel. Efter dette Foraars Begivenheder (*indføjjet*: 1940) er dette ændret. For Danmark som for de fleste af det europæiske Fastlands Stater er nu Handelen over Nordsøen og Handelen med de oversøiske Lande ophørt. Handelen er nu en indbyrdes Handel mellem det europæiske Fastlands Stater. Og for Danmark betyder dette, at det tyske Rige baade med Hensyn til Køb og Salg indtager langt den første Plads i Danmarks Omsætning.«<sup>29</sup> Manuskriptet fortsætter med en gennemgang af udviklingen i den dansk-tyske samhandel fra 1929, og det fremhæves, at de to stater har brug for hinanden til udveksling af varer. Manuskriptet slutter: »Ogsaa efter Freden taler Sandsynligheden for, at Tyskland vil have den første Plads i Danmarks udenlandske Omsætning. Imidlertid gælder det, at adskillige (*rettet fra* mange) af de Raastoffer (*rettet fra* Varer), det moderne Erhvervsliv kræver, kun kan faas i tilfredsstillende Mængde og til tilfredsstillende Pris i oversøiske Lande. I Tyskland og i Danmark vil man utvivlsomt mødes i det Ønske, at den kommende Fred maa sikre den fri Verdenshandel, der giver de bedste

28. Dateringen er foretaget på grundlag af udtrykket: »de snart tre Maaneder, siden Besættelsen af de tyske Soldater«. Talen ses aldrig at være blevet holdt.

29. UM 99.F. 3/19. Udat., håndskrevet manuskript.

Betingelser for Næringslivets Trivsel og baner Vejen for Forstaaelse mellem Folkene.«

P. Munch afskrev i dette manuskript den tidligere ligevægtpolitik – som den var indtil 1914. Om mellemkrigsårene sagde han intet. Folkeforbundet blev hverken fragået eller fremhævet. Det anførtes, at Danmark før krigen havde to hovedpartnere for sin afsætning og sit indkøb – Tyskland og Storbritannien, og at det var i forståelse med begge, at man i krigens første måneder opretholdt denne tilstand. Nu indtog Tyskland langt den første plads i Danmarks omsætning, og sandsynligheden talte for, at det også ville gøre det efter krigen. Men dertil fjøjedes strax et helt ødelæggende forbehold over for denne sandsynlighed, idet de oversøiske stater råstoffer fremhævedes som uundværlige for det moderne erhvervsliv. Kun under den forudsætning, at Tyskland efter krigen skulle være i stand til at besidde eller dirigere sådanne råstoffer, kan man forestille sig, at den opstillede sandsynlighed kunne slå til. Manuskriptets hovedindhold er en benægtelse af, at dansk erhvervsliv ville kunne stå sig ved en fortsat énsidig afhængighed af Tyskland.

I de sidste tre måneder af sin tid som Danmarks udenrigsminister fungerede P. Munch således under et internationalt system, som var væsentligt anderledes, end det han havde kendt og opfattet både som udenrigsminister og i årene forud. At det kunne medvirke til en anden ytringsform og adfærd forekommer ikke overraskende.

### *P. Munchs opfattelse af den internationale politik*

Vender vi os fra denne konklusion med hensyn til P. Munchs opfattelse af det internationale system som bestående af stormagter og småstater, der – desværre – fortrinsvis var grupperet omkring og betinget af deres forhold til forskellige stormagter<sup>30</sup> til et forsøg på at klargøre, hvorledes P. Munch opfattede den internationale politik, som den førtes inden for dette internationale system, er det rimeligt først at gøre opmærksom på hans overbevis-

30. Således lader et egentligt undersystem i dette ords stramme betydning sig ikke konstatere i P. Munchs opfattelse af det internationale system. Det nærmeste, han når hertil, er forståeligt nok de nordiske stater og deres indbyrdes samarbejde. Men hvor meget han end fremhævede dets betydning og værdi, så understregede han altid samtidig, at de ikke kunne udgøre nogen selvtilstrækkelig eller selvforstærkende énhed, lige som de i langt de fleste tilfælde var afhængige af forskellige goder, som måtte hentes udefra, ofte i konkurrence. At tale om et nordisk undersystem inden for P. Munchs opfattelse af det internationale system udover den betydning, han tillagde det som kærnegruppe i et forsøg på at imødegå stormagtsdominansen, ville være at lade teorien tage magten over materialet. Jfr. s. 60 f.



ning om, at det hidtil havde været stormagterne, der var de initiativtagende og dynamiske bestanddele af det internationale system.

Det var dem i deres indbyrdes forhold, der fastsatte grænserne for, hvor vidt og hvor effektivt de små stater kunne varetage deres interesser, lige som de i stor udstrækning var i stand til ligefrem at definere, hvad der var de små staters interesser. Etableringen af den organiserede forhandlingsramme inden for Folkeforbundet havde ikke i sig selv ændret noget heri.

Men på den anden side var Folkeforbundet for ham – trods alle mangler – den hidtil bedste mulighed småstater havde haft for at foretage forsøg på at deltage i og i hvert fald inden for deres begrænsede muligheder søge at præge den internationale politik.

Accepten af stormagternes dominans og dynamik i den internationale politik var for P. Munch ikke forbundet med nogen fatalistisk opfattelse af, at sådan havde det altid været og derfor ville det altid fortsætte med at være sådan. Mens P. Munchs opfattelse i tiden forud for 1. verdenskrig nærmest gik i retning af, at det var bedst for Danmark at føre en 'passiv' udenrigspolitik, der indebar en accept af ydre vilkår og omstændigheder<sup>31</sup>, skete der i løbet af verdenskrigen og især efter dens afslutning et omsving i hans indstilling. Han lagde nu megen vægt på, at Danmark deltog aktivt i den internationale politik. Karakteristisk i så henseende er en udtalelse fra drøftelserne af nedsættelsen af militærkommissionen i december 1918, hvor P. Munch erkendte, at man endnu ikke vidste ret meget om det kommende 'folkeretlige apparat', samt erklærede sig enig i, at Danmark ikke *alene* kom til at bestemme, hvordan det blev indrettet. Men han fortsatte: »... jeg vil gerne lægge Vægt paa, at det vil blive en af de største Opgaver for dansk Politik i den kommende Tid at øve den størst mulige Indflydelse paa, hvilke Forpligtelser, vi her maatte komme til at paatage os, hvis saadanne Forpligtelser overhovedet skabes for de forskellige Stater.«<sup>32</sup> Det var en aktiv udenrigspolitik, der her blev proklameret – og med et konkret sigte i en konkret situation. P. Munch fortsatte med at proklamere en aktiv udenrigspolitik for Danmark, og aktiviteten var netop rettet mod en anfægtelse af den tilstand, hvor stormagternes dominans og dynamik var enerådende i international politik. Det var for P. Munch ikke så meget et spørgsmål om formel ligeret og krav på hensyntagen fra stormagternes side. Det var nok så meget et spørgsmål om, at hver enkelt stat – store som små – inden for de områder, som man inden for staten kunne opnå enighed om at lægge særlig vægt på,

31. Således i »Danmark og Stormagterne«, *Det ny Aarhundrede*, 4. Aarg., 2. Bd., 1907, s. 228: »En aktiv Udenrigspolitik vil rumme de største Farer for os.« Jvf. s. 416 f.

32. Ft. 1918/19, sp. 2263, 5.12.1918.

selv traf sit valg med hensyn til, hvilke midler den ville anvende, hvilke standpunkter, den ville indtage, og hvilke fremgangsmåder den ville anse for formålstjenlige. For P. Munch at se havde stormagterne – ikke mindst i løbet af 1. verdenskrig – domineret de små stater i et sådant omfang og i kraft af deres militære magtmidler så effektivt, at der var ved at udvikle sig den norm, at stormagterne alene ikke blot kunne, men også burde fastsætte vilkår og muligheder for alle stater i international politik. Det var uacceptabelt for P. Munch. Han erkendte vel stormagternes uomgængelige større indflydelse end de små staters. Men han fandt ikke, at dette nødvendigvis stillede småstaterne i bundne valgsituationer, hvor de kun kunne træffe de valg, som stormagterne ønskede, de skulle træffe.

Hans omsving fra en proklameret passiv til en proklameret aktiv dansk udenrigspolitik i løbet af og umiddelbart efter 1. verdenskrig, forstås bedst på baggrund af hans opfattelse af, at der i og med Folkeforbundet og i hele den øvrige situation efter 1. verdenskrig var skabt nye fremgangsmåder og nye områder for den internationale politik, hvor små stater havde større muligheder end hidtil – i forbindelse med mindre risiko – for også at bidrage til dynamikken i den internationale politik.

Interessante er i den forbindelse hans mere langsigtede forestillinger om, hvorledes det efter hans opfattelse kunne lade sig gøre, at de militære magtmidler blev frataget den enkelte stat og overdraget til den internationale organisation, der i så fald ville blive overnational. To ting må man i den forbindelse være opmærksom på. Dels at P. Munch også anvendte og kunne anvende denne argumentation i sin indre danske agitation for en reduktion af det danske militærvæsen. Dels at hans udsagn om disse forhold – der fortrinsvis blev fremsat i forbindelse med nedrustningsforhandlingerne og forhandlingerne inden for Folkeforbundet om styrkelse af dettes autoritet – i de fleste tilfælde må betragtes som meget lidt forpligtende, idet de aldrig i de konkrete situationer kunne blive sat på prøve. På den anden side er de sigende, fordi de kan oplyse os om, hvorledes P. Munch – såfremt omstændighederne ivotrigt havde været gunstige – forestillede sig, at en sådan udvikling kunne finde sted, og hvad den ville indebære for staterne i det internationale system. Da militære magtmidler ifølge P. Munchs opfattelse var et stormagtsmonopol, idet kun stormagterne kunne gøre sig forhåbninger om at etablere så omfattende militære apparater, at disse kunne anses for effektivt virksomme i staternes udenrigspolitik – enten som pression, afskrækning eller faktisk anvendelse –, måtte det være enhver småstats stræben at formå stormagterne til at reducere og helst helt give afkald på disse magtmidler. Det kunne næppe opnås gennem pression fra selv nok så mange småstater, men kunne måske opnås derved, at stormagterne erkendte den uover-

skuelige risiko og den tvivlsomme gevinst ved at opretholde disse magtmidler, som dog under en væbnet konflikt ikke gav dem nogen sikkerhed for udfaldet. I og med Forbundspagtens artikel 8 forekom det P. Munch, at stormagterne i højere grad end hidtil havde erkendt disse magtmidlers begrænsede anvendelsesmulighed. Derfor skulle det nu være muligt for de små stater at fastholde stormagterne herved og søge at overtale dem – ved anvendelsen af deres egne argumenter – til at omsætte denne erkendelse i praktisk handling. Det er tidligere bemærket, hvorledes P. Munch søgte at anvende det reducerede rustningsniveau, som ved fredsslutningen var blevet fastsat for Tyskland og andre centralmagter, som et argument for, at her var det niveau, hvorfra man kunne udgå til vejledning for videre nedrustningsbestræbelser. Det var jo et niveau, som sejrherrene havde kunnet enes om. Det franske modforslag om oprettelsen af en international militærstyrke til garanti af staternes beståen, før man skred til nedrustning, blev ikke uden videre afvist fra P. Munchs side. Det var, som han bemærkede, 'logisk', men lod sig under de daværende omstændigheder ikke gennemføre, fordi Storbritannien og U.S.A. havde afslået det, og fordi man kunne frygte, at der ville opstå indre strid i en sådan styrke sammensat af enkeltindivider fra forskellige stater. Men endvidere var det et upraktisk og uigennemførligt forslag ifølge P. Munch, fordi en sådan styrke, så længe staternes rustningsniveau ikke var yderligere reduceret, måtte være meget omfattende, om den skulle have mulighed for at virke afskrækkende over for en stormagt eller en stormagtsgruppe. Under nedrustningsforhandlingerne anførte han som en mulig udvej etableringen af et flyvevåben under Folkeforbundet – men i så fald skulle alle stater give afkald på at besidde egne flyvevåben. Baggrunden var formentlig det nye og forholdsvis ukendte militære magtmiddel, som flyvevåbenet endnu var på det tidspunkt, hvorfor det kunne give forestillinger om særlig frygtelige konsekvenser, som kunne nødvendiggøre, at det blev genstand for sær aftaler. På længere sigt mente P. Munch, at det ville være både rimeligt og naturligt, om staterne fuldstændig gav afkald på egne militærmidler og overdrog disse til det internationale organ, Folkeforbundet. Forudsætningen var dog samtidig, at dette i sin struktur og funktion undergik sådanne ændringer, at det ikke kunne beherskes af et mindre antal stater – formentlig stormagter –, men at alle mere omfattende afgørelser blev truffet af den forsamling, hvor alle stater var repræsenteret på lige fod – nemlig Delegeretforsamlingen. Under sådanne omstændigheder ville man – ifølge P. Munch – kunne etablere den 'kongens fred', som herskede inden for de enkelte stater, og som medførte, at enkeltindividerne i disse ikke fandt det nødvendigt at gå bevæbnede rundt, men overlod den fysiske magtudøvelse til myndighederne i overensstemmelse med loven. Om denne tilstand så ville

medføre, at staterne blev opløst på samme måde, som mindre énheder inden for de nu etablerede stater havde måttet underkaste sig de centrale myndigheder, var P. Munch ikke særlig udtalt om. Men under den forudsætning, at staterne bevarede en indre selvbestemmelsesret, og at alle staters repræsentanter i den internationale organisation, der havde eneret til voldelige magtmidler, optrådte på lige fod, er det ikke vanskeligt at se, hvorledes en sådan tilstand i vid udstrækning ville reducere stormagtsdominansen, gøre det muligt at overstemme dem og give småstatsrepræsentanterne et meget fleksibelt forhandlingsmønster med talrige muligheder for omskiftelige og ikke alt for bundne afstemningsgrupper, som fra tilfælde til tilfælde havde rige muligheder for at manøvrere.

Nu lå disse forestillinger – også i den form P. Munch gav dem – langt fra den virkelighed, som P. Munch mente bestod. Men for så vidt som det var lignende tilstande – i den form og under de omstændigheder, som nu viste sig praktisk gennemførlig – der stod for ham som de ideale og af den historiske udvikling betingede –, så forstår man også bedre hans forestillinger om, hvorledes småstaterne kunne opnå at reducere virkningerne af stormagternes dominans og dynamik og selv søge at lægge deres lod i vægtskålen for at fremme en udvikling, som også ville være til deres fordel. For det var en anden side af P. Munchs opfattelse af det internationale system og dets politik, at småstater, der indså deres egen interesse og handlede derefter – hvor uenige de iøvrigt kunne være med andre småstater – altid måtte anse stormagtsdominansen for at være den mest afgørende og mest ødelæggende hindring for virkeliggørelsen af deres mål i den internationale politik.

Stormagternes dominans og dynamik var i særlig grad manifesteret inden for det sikkerhedspolitiske område i kraft af deres monopol på virkeligt effektive militærapparater. Men den var ikke begrænset hertil. Også handelspolitisk og normativt var de dominerende og dynamiske, da de i højere grad end mindre stater var i stand til at fastsætte vilkår for deres handelspolitik og proklamere, håndhæve og stadfæste internationale retsregler og i givet fald bryde dem igen. Handelspolitisk beroede dette også på deres større muligheder for at være selvforsynende. De fleste af dem havde inden for deres egne territorier og besiddelser næsten alle ressourcer, således at de kun i ringe omfang var direkte afhængige af at kunne handle enten med andre stormagter eller med andre stater i det hele taget. Tyskland, Sovjetunionen, U.S.A. og Frankrig kunne efter P. Munchs opfattelse i givet fald klare sig selv i kraft af deres store indre markeder og ressourcer. De kunne i vid udstrækning 'undvære omverden' i deres handelspolitiske overvejelser, og den betød for dem muligvis kun et recevoir for mulige fremstød i form af kapital-

investeringer. Men blandt stormagterne var der i så henseende én undtagelse – og den var vigtig for P. Munch – nemlig Storbritannien. Det ville efter hans opfattelse aldrig kunne klare sig selv. Til dets efter hans overbevisning manglende evne til at gennemføre selvforsyningen og afspærringen totalt og konsekvent knyttede P. Munch til stadighed sit håb om en reetablering af den i hans øjne naturlige og rigtige frihandel. Dets kvoteringsystem og tendenserne i retning af afspærring efter 1932 opfattede P. Munch som sikkerhedspolitisk betingede reaktioner over for den tyske, franske og amerikanske afspærringspolitik, der gik imod, hvad man også i Storbritannien anså for handelspolitisk rigtigt og fordelagtigt. Men det fandt man i sit indbyrdes forhold til andre stormagter nødvendigt at gøre for ikke at risikere at måtte afstå markeder til andre stormagter, der i kraft af afspærringsforanstaltninger kunne stille krav om forøgelse af eksporten til de stater, som de traditionelt importerede fra, og som var afhængige af, at de stadig aftog denne import. Men det var for P. Munch 'en sygdomsperiode', en unormal tilstand, som før eller senere ville vise sig at være uholdbar – hvor ubehagelig den end kunne være, så længe den stod på. Han anså ikke det britiske afspærringsystem for at være så omfattende og udtalt som f.ex. det tyske – som han af naturlige grunde oftest sammenlignede det med. Under forhandlingerne om tillægsaftalen mellem Danmark og Storbritannien i 1936 udtalte P. Munch beroligende til danske journalister, at »selv uden Overenskomst skulde jeg mene, at vi maaske har Udsigt til at faa solgt noget mere Bacon.«<sup>33</sup>

I handelspolitisk henseende var stormagternes dominans – i hvert fald når de var i indbyrdes konflikt og benyttede handelspolitiske midler – højst generende og belastende for de små stater. Men så længe Storbritannien opretholdt – eller formodedes at ville genoptage – den for Danmark så vigtige frihandel, var dominansen ikke uudholdelig, og man stod ikke uden midler til at imødegå den. Handelspolitisk kunne stormagtsdominansen iøvrigt være en gevinst for små stater, idet de kunne udnytte eller søge at udnytte den udbredte 'mistænksomhed' over for stormagter til at knytte nye handelsforbindelser og søge at trænge ind på andre markeder.

Dette argument går igen ved forelæggelsen og behandlingen af en række handelsaftaler med andre stater, som P. Munch i sin udenrigsministertid forelagde i Rigsdagen. Således ved forelæggelse af forslag til rigsdagsbeslutning angående traktater med Tyrkiet, Litauen og Bolivia i Landstinget i november 1930. Her udtalte P. Munch bl. a.: »Jeg skal kun understrege, at for alle tre Landes Vedkommende gælder det, at de hører til den Gruppe af Stater, hvor der for Tiden med store Anstrengelser skabes meget nyt, og at Erfa-

33. UM 110.D.11, 5.5.1936.

ringen viser, at saadanne Steder er der for Lande, som industrimæssigt og med Hensyn til Størrelse og økonomisk Indflydelse i Verden staar paa en noget lignende Maade som Danmark, særlige Betingelser for at komme frem. Der er i den Art Lande tit en vis Bekymring ved at aabne alt for meget Raaderum for de store Stater, og derfor er et Land som Danmark for saa vidt gunstigere stillet.<sup>34</sup> P. Munch nævnte derefter mere konkret ingeniørarbejde og etableringen af danske virksomheder. Samme konkrete interesser nævntes senere i forbindelse med Persien i 1934<sup>35</sup>, mens det ved afslutning af en traktat med Siam i 1938 var de traditionelle handelsforbindelser med denne stat og dens ønsker om at frigøre sig for de jurisdiktionsforpligtelser for udenlandske statsborgere, som den tidligere havde måttet underkaste sig, der anførtes.<sup>36</sup> Tidligere er omtalt den i samme år indgåede traktat med Haiti, hvor adgangen til markedet i U.S.A. anførtes som anbefalende.<sup>37</sup>

Disse spredte udtalelser i forbindelse med indgåelsen af traktater om handelspolitiske forbindelser er kun ment som en illustration af det forhold, at inden for P. Munchs formulerede opfattelse af det internationale system og den internationale politik havde disse stater og forbindelsen med dem kun forholdsvis ringe betydning. Men de viser samtidig, at forbindelser med stater af denne type, kunne søges etableret eller videreført ud fra den betragtning, at forbindelsen med dem dog indebar en mulighed for dansk erhvervsliv og dets expansion, som det ikke var rimeligt at overse eller lade hånt om. Også forbindelserne med dem kunne – omend uvist i hvilket omfang – medvirke til at frigøre Danmark noget fra en alt for énsidig handelspolitisk afhængighed, samtidig med at stormagternes handelspolitiske dominans kunne søges trængt noget tilbage.

Stormagternes normative dominans var lige som deres handelspolitiske lettere at udholde og søge påvirket i en for de små stater gunstig retning. Det var i hvert fald et område inden for hvilket man kunne hævde, at så længe staternes formelle ligeberettigelse blev anerkendt – uanset hvor antastet den blev i praxis –, var der grundlag for, at også små stater kunne formulere standpunkter, som ikke umiddelbart kunne afvises. Dette gjaldt under alle omstændigheder. Men hvor langt det kunne føre, var tvivlsomt, hvis ikke stormagterne pålagde sig selv visse begrænsninger og forpligtelser til i hvert fald at lytte til og argumentere med de små stater. En sådan forpligtelse kunne man hævde, at de havde påtaget sig blot ved at anerkende de små

34. Lt. 1930/31, sp. 217, 12.11.1930.

35. Ft. 1933/34, sp. 4821, 23.4.1934. Lt. s.å. sp. 1136, 25.4.1934.

36. Ft. 1937/38, sp. 3733, 9.3.1938.

37. Jvf. s. 258.

staters existens. Men forpligtelsen gik langt videre og blev langt mere anvendelig for de små stater i og med etableringen af Folkeforbundet. I det omfang stormagterne eller blot nogle af dem havde som mål at få indført nye internationale retsregler gennem Folkeforbundet, måtte de i hvert fald anstrenge sig for at overbevise også de små medlemsstater om disse reglers berettigelse og betydning. De blev derved tvunget til en forhandling med de små stater, hvis udfald formentlig i højere grad ville tendere imod at falde sammen med, hvad stormagterne oprindeligt havde tilsigtet, men som ikke kunne formodes at blive ganske upåvirket af de synspunkter, som blev fremført fra småstaters side. I disse spørgsmål kunne man endvidere fra de små staters side uden nævneværdig risiko tage initiativer, søge at få accepteret problemformuleringer og normer, som fra små staters side blev tillagt væsentlig betydning. Her var ifølge P. Munch et frodigt og nærmest uendeligt arbejdsfelt for de små stater i den internationale politik, hvor de – enkeltvis eller i samarbejde – kunne søge at gøre deres dynamik og deres interesser gældende.

Inden for dette internationale system, bestående af stormagter og små stater, der alle inden for det for Danmark overhovedet relevante område, var medlemmer af den organiserede forhandlingsramme, som var etableret med Folkeforbundet og som søgtes videreudviklet til en for alle stater mere forpligtende international organisation, førtes de forskellige staters udenrigspolitik under et for P. Munch rimeligt og naturligt størst hensyntagen til de enkelte staters egeninteresser. Af dette omskiftelige og meget sammensatte mønster af de enkelte staters udenrigspolitik opstod den internationale politik, der var andet og mere end blot summen af de enkelte staters udenrigspolitik. Det var den politik, der var domineret af stormagter, men som – i kraft af stormagternes indbyrdes modsætninger og deres større eller mindre behov for kontakt med små stater samt deres stræben efter etableringen af en organiseret ramme for den internationale politik – også levned plads for de små stater til at søge at definere og varetage deres egeninteresser i overensstemmelse med, hvad deres indre struktur og deres placering i det internationale system tilsagde dem.

## Danmarks interesser og struktur

I et efterskrift til sine erindringer har P. Munch søgt at klargøre for sig selv og andre, hvad der var det karakteristiske ved det såkaldte »System Munch«. Det kan opfattes som en retfærdiggørelse over for de angreb, som P. Munch personligt og i kraft af sin fremtrædende placering i dansk indenrigspolitik til stadighed havde været udsat for, fra det øjeblik han optrådte som aktiv deltager i den danske politiske debat. Disse angreb havde fået en særlig brod på grund af det ansvar, hans angribere og kritikere mente at kunne pålægge ham, fordi Danmark i april 1940 var blevet besat af Tyskland.

I dette efterskrift, hvor P. Munch skuer langt tilbage, men kun lidt frem, formulerede han som et af de centrale punkter i »systemet« følgende opfattelse: »Det »System«, jeg har viet mit Arbejde, bygger paa den Opfattelse, at Staten er til for Menneskenes, de nulevende Menneskers Skyld, at Menneskene ikke er viljeløse Redskaber for en Statsidé, der knytter sig til Aartusindens Fortid, om hvilken vi ved lidet, og kommende Tider, om hvilke vi kun kan fantasere. Dets Tilhængere erkender den dybe Forbindelse med Fortiden og vender med Iver deres Sind mod kommende Tider, men de ønsker ikke at ofre Hensynet til den Slægt, der nu lever, for Forestillinger om en Fremtid, der muligvis former sig helt anderledes, end man tænker sig. Det er et System, der bygger paa Samfølelse og Samarbejde mellem Personer, Klasser og Stater, ikke paa den hensigtsløse Magtkamp, hvor man kun tror at kunne komme frem paa andres Bekostning.«<sup>1</sup>

Vender man sig fra denne bagudskuende og retfærdiggørende P. Munch til den endnu hovedsageligt fremadskuende unge P. Munch for at efterspore, om denne hævde af hovedopmærksomheden om de nulevende mennesker og deres vilkår var noget nyt og for lejligheden postuleret fra hans side, kan man med udbytte gå til den meget omfattende brevvexling, som P. Munch i sine studieår og umiddelbart efter førte med sin skolekammerat og nære ven J. P. Jacobsen.<sup>2</sup> Som omtalt påkalder brevvexlingen som helhed sig interesse – også til forståelse af P. Munchs opfattelse af Danmarks stil-

1. Er. 8, s. 388.

2. En ungdomsbrevveksling mellem P. Munch og J. P. Jacobsen 1889–1901, I–II, Kbh. 1962.



ling i international politik – fordi man i den kan følge, hvorledes P. Munch udmønter, omformulerer, men trods alt fastholder det synspunkt, at det for ham drejer sig om at udrette noget nu og her i den verden, han nu lever i, hvorfor det i vid udstrækning er nødvendigt at tage den, som den er – eller som han i hvert fald mener den er. Vennen J. P. Jacobsen var mere tvivlende og søgende, og i sine breve til P. Munch drillede han ofte denne for at være »soldat« i den forstand, at han foretrak den aktive, udadvendte handling for denne handlingens egen skyld og for den mulighed denne handling indebar for at blive »beklappet«. Brevvexlingen er ført mellem to nærtstående venner, der i kraft af deres indbyrdes frispog har kunnet tillade sig at formulere gensidig kritik af en skarphed og under en form, som næppe ville være mulig mellem hinanden mere fjerntstående personer. Man må således ved læsningen af brevene – hvis indhold og problemstillinger ofte kan forekomme studentikose og spidsfindige – være opmærksom på, at de er formulerede i en åndelig fægtekamp mellem to unge mænd fra deres 20. til 31. år, hvor prisen ikke var modpartens betingelsesløse kapitulation, men erkendelsen af, at det var lykkedes bedre og klarere end før at formulere, hvad de tænkte om sig selv og det samfund, de levede i. Typisk for tonen og indholdet i P. Munchs breve er følgende passage: »Vi bør én gang for alle bryde broen af, som endnu forbinder os med de religiøse og filosofiske systemer og indrette os på at leve veltilfredse og selvsikre uden at løse de gaader, der er os for drabelige. Vi bør finde tilfredshed nok i at udrette det nyttige; smerteformindskende, vi kan i den situation, vi er i, uden at spekulere videre«.³

Over for vennens kritik af en sådan nytteindstilling, der i sig indebar risikoen for »Associationens Berusning«⁴, svarede P. Munch endnu skarpere. Han var for sit vedkommende færdig med den nedarvede teologiske og filosofiske metafysik, og »har accepteret det faktum, at vi ikke hitter rede i verden, er holdt op med at jamre derover og har besluttet at foretage os noget i samme verden alligevel med det beskedne formaal at indrette forholdene nærmest omkring os paa en for vore medmennesker hensigtsmæssig maade.«⁵ Yderligere presset af sin udholdende ven svarede P. Munch tilbage med en længere udredning om sin indstilling til valget mellem »filosoffen« og »soldaten«: »Jeg formener, at da vi nu engang ikke kan hitte rede i det hele sludder, hverken lave en religion eller finde en formel for det liv, vi kender, saa maa vi nøjes med at tage saa store brudstykker, som vi kan magte. Et almindeligt udgangspunkt, et arkimedisk punkt, om du vil, synes mig, vi har deri, at vi bør gøre saa meget nytte, vi kan overkomme, for saa stor en del

3. Ungdomsbrevveksling II, s. 71, 5.12.1900.

4. Sst., s. 77 f.

5. Sst., s. 99, 24.1.1901.

af de os omgivende medmennesker, som vi kan gøre noget for. Det er i og for sig beskedent, men der er nu ikke mere, og egentlig synes jeg, det er nok. . . . Det er fornødent, at vi, naar vi har naaet et vist punkt i overvejelserne og forberedelserne, vælger, selv om vi som altid er paa det rene med, at helt er sagen ikke klaret. Jeg synes, at det umaadelig ofte er væsentligere, at man overhovedet handler, end om man vælger den fornuftigste eller næstfornuftigste udvej. Jeg kan ogsaa føle mig usikker over for de forskellige spørgsmaal – mindre dog jo mere konkret spørgsmaalet er, forudsat at det stadig er af almen art, – men jeg sætter mig som regel ud over det ved en vis viljeanstrengelse og holder fast ved (det), som nærmest svarer til den almindelige retning, som jeg nu engang er kommet ind i, og som baade har den fordel at kunne forsvares med de rimeligste grunde og at bringe en ind i det mest civiliserede selskab. . . . Desformedelst, at vi nu engang har accepteret at leve og befinder os efter omstændighederne vel derved, bør det os ogsaa at acceptere at handle under de vilkaar, hvorunder det nu engang kan foregaa.«<sup>6</sup>

Disse citater, der lader sig supplere med flere af samme indhold, er tilstrækkelige til at vise, at ogsaa for den unge, ca. 30-årige P. Munch, der endnu vaklede i valget mellem en videnskabelig eller en politisk karriere, var det handlingen, indsatsen og arbejdet for de mennesker, der udgjorde hans nærmeste og umiddelbare omgivelser, der i hvert fald blev proklameret som den egentlige drivkraft. Det var ikke for en idé eller fjern forestilling om, hvorledes mennesker burde være eller burde indrette deres indbyrdes forhold, at den unge P. Munch over for sig selv eller i hvert fald over for en nærtstående ven formulerede nogen ledetråd for sin indsats. Hvad der på det tidspunkt formuleredes som afgørende for det endelige valg mellem flere modstridende synspunkter eller opfattelser var 'den almindelige retning', som P. Munch nu var inde i, at det kunne forsvares med 'de rimeligste grunde' og bringe P. Munch 'i det mest civiliserede selskab'. Intet af disse tre hensyn kan anses for meget begrænsende for P. Munchs handle- og valgfrihed.

Der er én stor forskel på den bagudskuende fhv. udenrigsminister P. Munch og den fremadskuende unge cand. mag. P. Munch i deres respektive formuleringer af det 'system' de har handlet og som de vil handle indenfor. Hvor den gamle P. Munch sætter samfølelse og samarbejde op som en diametral modsætning til en magtkamp, var den unge P. Munch langt mere indstillet på at acceptere, at handling medfører kamp, og at man i den må anvende de magtmidler, som man nu råder over. Allerede som 21-årig for-

6. Sst., s. 124 f., 16.3.1901.

mulerede P. Munch meget klart, at for så vidt der bestod en forskel mellem 'idealister' og 'materialister' i politisk adfærd, så valgte han de sidste. »Idealister er de, som ikke leve for denne verden, materialisterne de der leve for den og interessere sig for den.« Han anvendte i den forbindelse betegnelserne »doctrinær frasepolitik« om de første og »opportunistisk arbejds politik« om de sidste.<sup>7</sup>

Der er i tid og social placering et meget stort spring fra den studerende unge med lyst til dåd til den alderstegne med megen dåd bag sig. Men der er den sammenhæng og forbindelseslinie – foruden selve det biologiske system, der bar navnet P. Munch – mellem dem, at både den unge og den gamle bedømte sig selv og sine egne handlinger på, i hvor vid udstrækning han selv betragtede dem som nyttige, dvs. smerteformindskende, for det samfund, den gruppe af enkeltindivider, som han nu var født i, og hvor han havde mulighed for at gøre sin indsats gældende.

Danmark – ikke opfattet som en stat med deraf følgende formelle rettigheder og krav, men som et geografisk afgrænset område inden for hvilket 3 millioner mennesker levede, arbejdede, stredes og samarbejdede – var det faste udgangspunkt for alle P. Munchs overvejelser og ytringer om Danmarks stilling i international politik.

Denne stilling var betinget af Danmarks geografiske placering i forhold til de øvrige énheder – stater – i det internationale system, af dette systems beskaffenhed, som det tidligere er blevet skildret, og af den internationale politik, som førtes af de mange selvstændige énheder – stater – i det internationale system. Men ingen af disse ydre omstændigheder var i sig selv éntydige eller objektivt vejledende med hensyn til, hvilken stilling Danmark kunne indtage i international politik. De virkede begrænsende og indskrænkende på antallet af bestående valgmuligheder. Men tilbage blev, at den endelige og handlingsforpligtende afgørelse om, hvad der var Danmarks stilling i den internationale politik, blev truffet og kunne træffes af danskerne selv inden for rammerne af den stat, der hed Danmark.<sup>8</sup>

Man kan som udgangspunkt antage, at P. Munch også som udenrigsminister handlede ud fra og udtalte sig under hensyntagen til 'de nulevende mennesker' i Danmark, som han var blevet valgt til at være talsmand for i deres forhold til andre 'nulevende' mennesker i andre stater. Man må derfor

7. Ungdomsbrevveksling I, s. 98 f., 22.7.1891.

8. Det er samme betragtning, der blot i omvendt rækkefølge og derfor med modsatte handlingskonsekvenser er blevet anført af Erik Scavenius i hans bekendte ord om, at Danmarks udenrigspolitik bestemmes af faktorer, på hvilke den danske regering og rigsdag kun kan øve ringe indflydelse. Jvf. hans Forhandlingspolitiken under Besættelsen, s. 9.

undersøge, hvad han anså for at være disse 'nulevende danske menneskers' interesser; hvorledes deres mulige indbyrdes uoverensstemmelser om disse interesser kunne bringes i overensstemmelse eller i givet fald, hvorledes de kunne bringes til at indse, hvad der burde være deres interesser. Først her-efter er det muligt at gøre sig klart, hvorledes disse interesser som aktioner eller reaktioner inden for det internationale politiske system, var medvir-kende til at betinge P. Munchs helhedsopfattelse af Danmarks stilling i inter-national politik.

### *Danmark uden udenrigspolitiske interesser?*

Som allerede omtalt var P. Munch i tiden før 1. verdenskrig af den opfat-telse, at det bedste for Danmark var en 'passiv' udenrigspolitik, som ikke indebar risiko for, at Danmark skulle blive indblandet i det uvedkommende konflikter.<sup>9</sup>

Dette synspunkt, dets forudsætninger og konsekvenser, redegjorde P. Munch udførligt for i en tale, han holdt i Studentersamfundet i 1905, og som han senere lod offentliggøre i *Det ny Aarhundrede*.<sup>10</sup>

P. Munch indledte sit foredrag med ordene: »Det er nu en Menneskealder siden, at Danmark var med i Verdenspolitiken.« Hans derpå følgende frem-stilling af, hvad der skete i årene mellem 1848 og 1864, hvor Danmark søgte at deltage i verdenspolitiken, lader ingen i tvivl om, at P. Munch anså det for en fordel, at han nu kunne erklære Danmark udenfor. Han stillede det spørgsmål, om det gik så galt, fordi Danmark i denne periode havde dårlige statsmænd. »Jeg tror det ikke. Bluhme, Hall og Monrad var, hver paa sin Vis, fremragende Mænd, som fuldt ud stod Maal med Storstatspolitikerne i deres Samtid, Bismarck alene undtaget.«<sup>11</sup> Nej, når det gik galt, var det fordi deres opgave var uløselig. »Vikles en lille Stat, der ikke kan sætte Magt bag sine Krav, først ind i den internationale Strid, saa bringer det næsten altid kun Ulykker. De Grunde, dens Politikere fører i Marken, vejer kun lidet; har Striden staaet paa i nogen Tid, gider ingen af Storstatspoliti-kerne længere sætte sig ind i Grundene for og mod.« Han anførte Palmer-ston's kendte ord om, at ingen forstod det slesvigske spørgsmål, og fort-satte: »Den ophøjede Ringeagt for den lille Stats Ve og Vel, som taler ud

9. Jvf. s. 405.

10. *Danmark i Verdenspolitiken, Det ny Aarhundrede, 3. Aarg., 1. Bd., 1905, s. 70-78, jvf. Er. I, s. 240 f.*

11. P. Munchs bemærkning om Bismarck skal nok forstås som en ros til de danske statsmænd. Han var overbevist om, at Bismarck var et sjældent frygteligt og amo-ralsk menneske, jvf. Er. 8, s. 382.

af denne Sætning, genfindes hos alle Stormagtspolitikerne. Spørgsmaalet om Danmarks Grænse, det var og blev for dem alle en ret ligegyldig Ting, for hvis Skyld det ikke faldt nogen af dem ind at sætte egne Interesser paa Spil.«

P. Munch vendte sig derefter mod udviklingen efter 1870 og omtalte alle de tanker om alliancer eller forbund, som siden da havde været fremme i forskellige forbindelser – senest efter udfaldet af den japansk-russiske krig i 1905. Han afviste dem alle og fremhævede i stedet den udbredte enighed om neutralitetspolitikken.

Resultatet af alle disse overvejelser var for P. Munch: »at det første og sidste krav vi skal stille til dansk Diplomati er, at det skal holde sig i Ro og gøre sit yderste til, at vi kan leve saa ubemærket som muligt.« Diplomaterne blev af den grund ikke arbejdsløse, for der var nok at gøre for at fremme danske handelsinteresser i udlandet, hjælpe danske rejsende i udlandet til rette, virke for de danske optanter i Sønderjylland og fremme fredsbevægelsen, især ved at arbejde for voldgiftstraktater. P. Munch indrømmede, at alt dette ikke gav »fuld Sikkerhed for vor Selvstændighed. En saadan kan ikke opnaas. Men det er den størst mulige Sandsynlighed for Bevarelsen af vor Selvstændige Stilling.«

P. Munch indrømmede også, at en sådan indstilling kunne forekomme »altfor lidet ærefuld, altfor smaatskaaren«. ». . . det er saa ynkeligt at være daadløs Tilskuer, naar der sker saa meget rundt om os. Det er ikke en Politik for en følelsesbevæget, handlelysten Ungdom.« Dertil svarede han, »at det nytter ikke at indrette et Lands Udenrigspolitik efter, om det afgiver Stemningsstof for Ungdommen og Arbejdsmark for dens Handletrang. Og end mere urimeligt er det Æreshensyn, der altid spiller ind, saa snart et Mellemværende skal opgøres mellem to Stater. Jeg kan vanskeligt forestille mig noget taabeligere og forargeligere end denne Pukken paa en indbildt Værdighed, naar det gælder Titusinders Liv og et Folks Velfærd.«

I stedet for 'storpolitikken' som arbejdsområde henviste P. Munch til den hjemlige arbejdsmark: ». . . der er saa vist Opgaver nok for Ungdommens Virketrang indenfor Danmark, i Litteratur og i Videnskab, i det økonomiske og i det politiske Liv; men først og sidst paa den store sociale Arbejdsmark.«<sup>12</sup>

I det hjemlige arbejde med at påvirke løsningen af problemer inden for

12. Jvf. hans bemærkninger til J. P. Jacobsen om forligstilhængerne i Venstre: ». . . finder jeg det ingenlunde komisk at de lader storpolitikken [her i betydningen: principperne] passe sig selv, og imidlertid finder hinanden i arbejdet for reformer, beredende vej for en forsoning mellem de to samfundselementer som for tiden betyder noget herhjemme.« (Ungdomsbrevveksling I, s. 104, 4.8.1891.)

det danske samfund, fandt P. Munch på dette tidspunkt, at der var tilstrækkeligt spillerum for handlekraft og trang til dåd. 'Storpolitikken' – den internationale politik, som den førtes af stormagter i deres indbyrdes forhold – kunne man trygt overlade til dem, da det mest sandsynlige var, at man ville komme i klemme, hvis man prøvede at deltage i den. Helt skulle den dog ikke overlades til andre. P. Munch mente således, at der var visse opgaver, som det var nødvendigt at varetage i forholdet til omverden – handelen og fredssagen foruden danske rejsende og optanterne i Sønderjylland. Også i afslutningen af sit foredrag vendte P. Munch tilbage til fredssagen, som for ham først og fremmest stod som »et Opdragelsesarbejde: en Udryddelse af de falske Æresbegreber, en Betingelse af alle de brutale Instinkter, Menneskene vokser op med.«

Denne programmatisk erklæring fra 1905 efterlader det indtryk, at for P. Munch var det højst begrænset, hvad Danmark overhovedet havde af interesser at varetage i forholdet til andre stater. Danskerne kunne ifølge ham leve deres liv i driftigt arbejde inden for statens grænser uden i væsentligt omfang at kære sig om den verden, der omgav Danmark, fordi deltagelse i dens foreteelser snarere ville virke forstyrrende end fremmede for deres indsats inden for statens grænser.

De overskuelige interesser, som danskere kunne have i forholdet til omverden, kunne trygt overlades til det professionelle diplomati.<sup>13</sup> Handelen førtes af private firmaer i direkte kontakt med udenlandske private firmaer, og regeringen eller den centrale administration havde kun at aftale vilkår, som bedst fremmede det frie varebytte, men iøvrigt overlade dette til de handlende selv. Det var for P. Munch rimeligt, at diplomater var vågne over for nye afsætningsmuligheder for danske produkter eller over for bedre indkøbsmuligheder for danske importører, men det var disse selv – exportører som importører –, der traf de endelige beslutninger i overensstemmelse med frihandelens principper, som både byggede på og fremmede den naturlige arbejdsdeling mellem staterne. Fredssagen var, som allerede omtalt, i P. Munchs øjne en 'livssag' for Danmark, som imidlertid forudsatte en indre udvikling og opdragelse, inden den for alvor kunne gøre sig gældende som en interesse for staten Danmark.<sup>14</sup> P. Munchs interesse for og optagethed af danskheden i Sønderjylland er også tidligere blevet nævnt<sup>15</sup>; blot skal i denne forbindelse påpeges, at han udtrykkelig henviser til optanterne i Sønderjylland. Det var et spørgsmål, som måtte forhandles med den tyske rege-

13. I anden sammenhæng udtalte P. Munch, at danske diplomater var udlandets underlegne. *Det ny Aarhundrede, 4. Aarg., 2. Bd., 1907, s. 228.*

14. Jvf. s. 386.

15. Jvf. s. 270.

ring og foregå under en accept af tysk myndighedsudøvelse og besiddelse af Sønderjylland. At henviser til det anfægtede ikke Tysklands ret hertil og kan ikke udlægges som et krav om grænserevision. Henvielsen er i bedste overensstemmelse med en udtalelse, som P. Munch fremsatte i Folketinget i februar 1912, hvor han sagde: »... vor Interesse for Nordslesvig faar os ikke til at forlade den ubetinget, ligelige Neutralitetspolitik.«<sup>16</sup>

Ingen af disse interesser kunne i sig selv – hverken enkeltvis eller samlet – gøre krav på så stor opmærksomhed fra så mange enkeltindivider i Danmark, at nogen af dem kunne karakteriseres som afgørende for staten Danmark i P. Munchs definition af denne.

Anvender man den for denne undersøgelses formål benyttede definition af en stats interesser og her skelner mellem konstante og flydende interesser<sup>17</sup>, bliver man opmærksom på, at P. Munch på dette tidspunkt og i denne sammenhæng, kun meget lidt omtaler Danmarks konstante interesser, og at han med hensyn til de flydende interesser – hvis varetagelse medfører aktioner uden for det nationale og ind i det internationale system – anser disse for yderst overskuelige eller i hvert fald meget langsigtede.

Vi får gennem disse udtalelser et indtryk af en P. Munch, der forekommer at være tilbøjelig til at hævde, at Danmark ingen interesser har at varetage i forholdet til andre stater, men hvis befolkning i stedet bør samle sig om løsningen af indre problemer og ikke i for høj grad lade sig distrahere af udviklingen uden for Danmark.

Både tidspunkt, sammenhæng og formål må tages i betragtning ved en analyse af disse udtalelser. På det tidspunkt var P. Munch en ung, ikke uerfaren, men dog i det danske politiske system uprøvet politiker, der netop sammen med andre havde dannet et nyt politisk parti, Det radikale Venstre, i en hævdet protest mod, hvad man anså for at være Venstres svigten af afgørende programpunkter, herunder især vedrørende forsvarsspørgsmålet.<sup>18</sup> Sammenhængen var den stadig løbende debat om forsvarsspørgsmål, som var blevet yderligere næret ved det russiske nederlag i den japansk-russiske krig og en samtidig formodet større spænding mellem europæiske stormagter.<sup>19</sup> Dette havde bragt liv i debatten om alliancepolitik contra neutralitet. P. Munchs foredrag var i høj grad et indlæg mod det første og for det sidste. Et godt argument mod alliancepolitikken og den i forbindelse dermed

16. Ft. 1911/12, sp. 4985, 14.2.1912.

17. Jvf. s. 64.

18. Jvf. Erik Rasmussen og Roar Skovmand, *Det radikale Venstre 1905–1955*, Kbh. 1955, s. 29 ff.

19. Jvf. Tage Kaarsted: *Hvad skal det nytte?* Århus 1958, s. 23 ff., Troels Fink: *Spillet om dansk Neutralitet 1905–1909*, s. 21 f. og Er. 1, s. 239 f.

førte agitation for opretholdelse eller styrkelse af forsvaret var naturligvis at hævde, at Danmark kun havde meget få og overskuelige interesser at varetage i forholdet til udlandet, hvorfor man af hensyn til dem ikke behøvede foretage særlige foranstaltninger – og slet ikke militære. De få interesser, Danmark ifølge P. Munch havde at varetage i forhold til andre stater, kunne dårligt fremmes ved militære midler, hvorfor der ikke var nogen grund til at opretholde dem man havde og slet ikke at styrke dem.

Opfatter og fortolker man P. Munchs foredrag i Studentersamfundet – der her blot er valgt som ét i denne sammenhæng særligt sigende eksempel – som et debatindlæg i en helt aktuel og på daværende tidspunkt for ham betydningsfuld debat, bliver man opmærksom på, at hans bestræbelse på daværende tidspunkt blandt andet gik ud på at hævde, at Danmark så godt som ingen interesser havde at varetage i forholdet til udlandet, og at de få man havde i hvert fald hverken kunne fremmes eller styrkes ved militære midler.

Det er således en agitation med et ganske bestemt formål i den daværende danske indenrigspolitik, og hvad den siger om P. Munchs opfattelse af, hvilke interesser Danmark har at varetage i forholdet til udlandet, vil man derfor være tilbøjelig til at tilskrive den formålstjenlige, taktiske argumentationsform, som ikke behøver at dække, hvad P. Munch mente herom.

Man kan imidlertid også vende hele synspunktet om. Ifølge P. Munchs egne udsagn – dengang og senere – var han kommet til det resultat, at Danmark ikke gennem militære magtmidler kunne styrke eller fremme sine interesser i forhold til andre stater, gennem en nøgtern og kølig, af den historiske kildekritik vejledet analyse af den internationale politik og Danmarks stilling heri.<sup>20</sup> Det var derfor, hævder P. Munch, at han så stærkt gik imod den militære illusion, som han mente at finde hos sine politiske modstandere. Tages P. Munchs udsagn nu på deres pålydende, skulle det gennemgående træk i al hans argumentation og al hans stillingtagen til spørgsmålet om Danmarks interesser i forhold til udlandet altså som udgangspunkt have en analyse af Danmarks omgivelser – det internationale system og den inden for det førte internationale politik –, på hvilket grundlag han derefter skulle drage sine konklusioner med hensyn til, hvad der inden for dette system og denne politik var Danmarks interesser.

Vi har her et oplagt eksempel på, hvad der ofte optager forskere af samfundsmæssige processer og menneskelige adfærdsmønstre inden for disse. Hvorledes er det muligt – med et rent erkendelsesmæssigt formål – at skelne mellem 'taktik' og 'virkelige bevæggrunde'.<sup>21</sup> Meget opfindsomhed

20. Jvf. Er. 8, s. 381 f.

21. Jvf. s. 50 ff.



og tankevirkosomhed er i tidens løb blevet anvendt på at 'afsløre', at mennesker, der handler, – uanset i hvilke sociale sammenhænge – anvender 'taktiske' argumenter med det formål at overbevise eller overtale andre eller tegne så tiltalende et billede af sig selv som muligt. Den del af ens 'virkelige bevæggrunde', som man anvender over for andre, er formentlig altid udvalgt af et meget sammensat og uoverskueligt sæt af bevæggrunde, fordi man mener, at denne del af dem under de givne omstændigheder bedst vil fremme det formål, de skal tjene. Det er formentlig sjældent, man skal overbevise sig selv – og hvis dette er tilfældet, vil selv de 'virkelige bevæggrunde', som man betror sig selv eller en dagbog vel være 'taktisk' bestemt i den forstand, at man for overhovedet at træffe en beslutning må vælge de bevæggrunde, der taler til gunst for en af flere valgmuligheder. Formålet med denne argumentation er at gøre opmærksom på, at al argumentation i alle sociale sammenhænge ikke kan udelukkes at have et islæt af 'taktik'. Konsekvensen for det foreliggende tilfælde – og mere generelt for alle undersøgelser, hvori indgår materiale bestående af menneskelige udsagn – er, at det er umuligt og efter min mening også uden formål at efterspore, om de anførte argumenter nu var 'taktiske' eller 'virkelige'. De var både og. Taktiske for så vidt angik den udvælgelse af mange sammenfaldende, men forskelligartede bevæggrunde, som formentlig er blevet foretaget med det formål at opbygge en argumentation, der kunne føre frem til den ønskede konklusion. Men også virkelige i den forstand, at selvom de er udvalgte for formålet, udgør også de en bestanddel af de mange bevæggrunde, som har gjort sig gældende. For mig at se bliver det dernæst et rent empirisk arbejde at undersøge, om disse delbevæggrunde nu også anvendes konsekvent og over en længere periode til samme konklusion. Bliver de det, er de ikke mindre 'taktiske', men problemstillingen 'taktisk contra virkelig' opløses derved, fordi vi da kan formode, at det også for personen, der bruger denne argumentation, er indgået i et mønster af 'stereotyper', hvor der ikke bevidst foregår et valg mellem forskellige bevæggrunde. De har vist sig anvendelige, er blevet en del af 'overbevisningen' og antager for vedkommende selv karakter af noget næsten 'naturgivet'. Selv har jeg aldrig kunnet forstå, hvorfor man skulle lægge mere vægt på de 'bevæggrunde' som mere eller mindre snedige og opfindsomme forskere kunne finde frem til eller konstruere, end de bevæggrunde, som mennesker selv angiver for deres handlemåde, forudsat at der er mulighed for gennem længere tid at følge argumentationens konsistens.<sup>22</sup>

I det foreliggende tilfælde medfører dette, at jeg tager P. Munch 'på ordet'

22. Hertil kommer, at i hvert fald en politiker må være forberedt på, at modstandere vil 'minde ham om' tidligere udtalelser, hvorfor udsagn får en i hvert fald delvis forpligtende og bindende karakter.

og accepterer, at han teoretisk kan være nået frem til sin opfattelse af, at Danmark ikke havde interesser i forhold til udlandet, der kunne fremmes ved militære midler, gennem en analyse af det internationale system og den internationale politik. Jeg er ikke blind for, at denne argumentation samtidig kunne tjene det formål at kunne anføre 'de rimeligste grunde' inden for 'den almindelige retning', som P. Munch nu var inde i, og måske også bringe ham 'i det mest civiliserede selskab' efter hans målestok for civilisation.<sup>23</sup>

For det begrænsede tilfælde – P. Munchs tale i Studentersamfundet i september 1905 og de deri indeholdte oplysninger om hans opfattelse af Danmarks interesser på daværende tidspunkt – er det endvidere bemærkelsesværdigt, at hvadenten han er nået frem til disse udsagn på den ene eller den anden måde, er indholdet af dem dog det samme. Fundamentalt er det i denne forbindelse ligegyldigt, om hans oprindelige udgangspunkt har været en uvilje mod militæret i Danmark, der dernæst har ført ham til en opfattelse af Danmarks interesser i forholdet til udlandet, således som han formulerer den, eller det er foregået, som han selv hævder. Resultatet er og bliver det samme med hensyn til hans opfattelse af Danmarks stilling i international politik på daværende tidspunkt: at Danmark – forstået som de 3 millioner mennesker, der boede og levede i staten Danmark – var bedst tjent med at have så få interesser som muligt at varetage i forholdet til andre stater.

### *Danmarks sikkerhedspolitiske interesser*

Ifølge den interesse-definition, der anvendes i denne undersøgelse, henregnes sikkerhedspolitiske interesser til de konstante interesser. Formodningen er, at det anses for at være i enhver stats interesse at opretholde – om så blot skinneth af – sin beståen som stat, idet den ellers ikke formodes at kunne deltage i den internationale politik som selvstændig 'aktør' på formelt lige fod med andre stater. Det er, som påpeget, en fortrinsvis negativ interesse-definition i forhold til andre stater i det internationale system, idet dens indhold blot er, hvad man ikke ønsker, at andre stater skal foretage sig over for ens egen stat, men intet siger om, hvad man mener ens egen stat skal eller kan foretage sig over for andre stater.<sup>24</sup>

23. Jvf. s. 414.

24. Jvf. s. 65 f. Den her anvendte definition af sikkerhedspolitik er meget snæver og anfægtes med rette af mange forskere, jvf. således af Nils Andrén i *Strategisk Bulletin*, Årg. 4, Feb. 1968: »Den totala säkerhetspolitiken«. For mig at se medfører den meget brede – totale – definition, at man erstatte begrebet »udenrigspolitik« med »sikkerhedspolitik«, og til en analyse af udenrigspolitikens bestanddele synes dette mig ikke hensigtsmæssigt. Men jeg erkender, at det til andet formål og rent formuleringsmæssigt kan være berettiget.

Allerede her – hvor truslen mod denne sikkerhed og de midler, hvormed den kan søges imødegået, endnu ikke er inddraget i definitionen –, bliver det imidlertid nødvendigt at stille spørgsmålet, om P. Munch havde opfattelse af en konstant dansk interesse i opretholdelsen af Danmarks beståen som stat.

I sin ovennævnte tale fra 1905, hvor han så stærkt fremhævede neutralitetspolitikken, som den eneste mulige for Danmark, erkendte P. Munch som denne politikks svaghed, »at den kun yder en stærkt betinget Sikkerhed for vor selvstændige Tilværelse.«<sup>25</sup> Men fuld sikkerhed var ifølge P. Munch ikke til at opnå. Endvidere var det for P. Munch noget afgørende – og i god overensstemmelse med hans ovennævnte definition af Danmark –, at staten Danmark, opfattet som en selvstændig beslutningsenhed i forhold til andre tilsvarende stater, ikke havde nogen egenberettigelse eller interesser, der var mere afgørende og betydningsfulde end de interesser, som de mennesker, der levede i staten Danmark, fandt det rimeligt at anse for deres. I en artikel i *Det ny Aarhundrede* fra foråret 1905 havde han udtrykt det på den måde: »Staten og Folket er ikke eet. Skulle den usandsynlige Ulykke ramme det danske folk, at blive lagt ind under en fremmed stat, saa lever Folket alligevel. . . . Og Folket lever stærkere og sikrere jo mere udviklet dets aandelige og materielle Kultur er, jo mindre der er tilbage af de Klassegrænser, som splitter og deler et Folk i stridende Lejre med forskelligartet Tænkevis.«<sup>26</sup> Samme tankegang møder man gentagne gange hos P. Munch i disse år. Således i et indlæg om krig og moral fra 1907, hvor han bl.a. skriver, at deltagelse i fredssagen – konkret nævnes konferencen i Haag – ikke kan sikre Danmark som stat, men forøge dets overlevelsesmulighed som nation: ». . . en fri og ejendommelig Kultur, der gennemtrænger alle Lag af Folket, [kan] skabe Sikkerhed for, at Folkets nationale Liv bestaar, selv om den Ulykke skulle komme over os, at Staten bøjedes ind under fremmede Voldsmænds Vilje med Krigens og Erobringens brutale Ret.«<sup>27</sup>

Fra denne tidlige periode i P. Munchs politiske karriere finder vi således ytringer, der viser, at for ham var Danmarks beståen som stat underordnet hensynet til de mennesker, der levede i staten Danmark, og som – selv efter en mulig erobring og ophævelse af staten Danmark – dog ville fortsætte

25. *Det ny Aarhundrede*, 3. Aarg., 1. Bd., 1905, s. 72.

26. *Det ny Aarhundrede*, 2. Aarg., 2. Bd., 1905, s. 55.

27. *Sst.*, 4. Aarg., 2. Bd. 1907, s. 107. Ligheden mellem P. Munchs anskuelser, som de her er formulerede og Monrads efter 1864 er slående og da også blevet påvist af P. Munch selv. P. Munch gav tidligt udtryk for en stor beundring for Monrad og citerede ofte for ham anvendelige passager af Monrads ytringer. Jvf. iøvrigt Ungdomsbrevveksling I, s. 226, og Povl Bagge: *Studier over D. G. Monrads Stats-tanker*.

med at leve. Men selvom statens beståen var prioriteret lavere end hensynet til de mennesker, der levede i staten, var det alligevel – også for P. Munch – en ulykke, om staten ikke skulle kunne opretholde sin beståen.

Også disse ytringer skal naturligvis forstås inden for deres sammenhæng – den forsvarspolitiske debat, de partipolitiske modsætninger og den position, som P. Munch indtog i det danske politiske system. De var først og fremmest udmøntet i den indenlandske debat. Deres formål var at vække protest mod den daværende siddende regering, hele det etablerede hierarki og sidst men ikke mindst mod det dengang og også siden fremherskende dogme, at statens beståen gik forud for alt, med de konsekvenser, som dette dogme havde med henblik på, at Danmark måtte udstyres med militære magtmidler til i givet fald at kunne opretholde statens beståen mod trusler udefra. De er således forsøg på en problemomformulering, der, om den vandt genklang, ville udgøre et fast udgangspunkt for stillingtagen til og løsningen af en lang række sikkerhedspolitiske problemer – herunder spørgsmålet om de midler, hvorved Danmark bedst og mest effektivt kunne varetage sine sikkerhedspolitiske interesser.

P. Munchs position var på det tidspunkt en sådan, at hans udtalelser på ingen måde kunne tages som udtryk for det officielle Danmarks synspunkter på disse spørgsmål. De var – som sagt – netop rettede mod disse og tog sigte på et dansk publikum, hvorfor P. Munch da også havde bedre og friere mulighed for at udtrykke klare og skarpe standpunkter. Disse tidlige udtalelser fra P. Munch kan således ikke opfattes som forpligtende eller betydningsfulde for udenrigsminister P. Munch fra 1929. De var forpligtende for den radikale politiker P. Munch i hans position over for andre danske politikere. At P. Munch senere ofte måtte stå til regnskab for og forklare – eventuelt fortolke –, hvad han havde sagt og skrevet i disse tidlige år, er der utallige vidnesbyrd om.<sup>28</sup> Det er en udbredt fremgangsmåde at søge at påvise uoverensstemmelser mellem ens modstanderes tidligere og senere udsagn og handlinger. Den kan opfattes som et forsøg på at gøre tidligere fremsatte udtalelser forpligtende også i en ny og helt anderledes 'rolle' eller position. Den anvendtes forståeligt nok også over for P. Munch. Det for nærværende formål afgørende er, at han aldrig fragik disse udtalelser eller søgte at bortforklare dem med sin daværende position, de ændrede ydre og indre vilkår.

Således drog Christmas Møller i april 1934 P. Munchs fortid frem under forhandlingerne om den dansk-tyske handelsoverenskomst og opfordrede ham til at gennemse »Det ny Aarhundrede«, hvor han ville finde en ganske

28. Jvf. bl. a. Tage Kaarsted: Hvad skal det nytte?, s. 32. jvf. Christmas Møller i Ft. 1920/21. sp. 1525, 8.11.1920: »... den Aand, der gik gennem alle disse Skrifter, det der blev tilbage, det man huskede deraf var dette, at der ingen Krig blev.«

anden P. Munch, end den, der havde udtalt sig under disse forhandlinger.<sup>29</sup> Hertil svarede P. Munch: »Saa sagde det ærede Medlem noget om, at sidste Gang havde jeg svaret efter Systemet fra »Det ny Aarhundrede«. Det haaber jeg, jeg har gjort bestandig. For det var et godt System, og det haaber jeg at kunne holde mig til, saa længe jeg deltager i politisk Gerning.«<sup>30</sup>

Hovedpunktet i denne forbindelse er, at P. Munch fastholdt og fremhævede sit 'system' fra Det ny Aarhundrede. Skal man tro ham, var der således efter hans egen opfattelse en konsistens og konsekvens i hans synspunkter på disse – som på andre – spørgsmål, som han opretholdt gennem hele sin politiske karriere.

Accepteres det som udgangspunkt for en analyse, bliver opgaven da at undersøge, hvorvidt det kan anses for holdbart, og hvad der betingede denne konsistens eller konsekvens fra P. Munchs side.

### *Trusler mod Danmarks sikkerhed*

Som tidligere påpeget anså P. Munch i sin udenrigsministertid en væbnet konflikt mellem stormagter – og især mellem de to for Danmark afgørende stormagter – for at være den eneste trusel mod Danmarks sikkerhed i betydningen Danmarks beståen som stat. Det er velkendt og ofte omtalt, hvorledes P. Munch i tiden forud for 1. verdenskrig, gang på gang benægtede, at det var absolut givet, at en sådan stormagtskonflikt ville udbryde; samtidig med, at han i en bisætning fik nævnt, at selvom det ikke var sandsynligt, så var det ikke sikkert, at den ikke ville udbryde.

I tilfælde af en sådan væbnet stormagtskonflikt ville risikoen for Danmarks sikkerhed bestå deri, at den ene eller den anden af stormagterne ville anse det for fordelagtigt eller nødvendigt at sikre sig dele af eller hele det danske territorium i bestræbelserne for at vinde en militær sejr over modstanderne.<sup>31</sup>

Hvor stor denne risiko var eller kunne blive var snævert forbundet med spørgsmålet om det, man benævner Danmarks strategiske beliggenhed. Den beror på en kombination af geografisk beliggenhed og dennes betydning i

29. Ft. 1933/34, sp. 4362, 12.4.1934. Senere bebrejdede Christmas Møller P. Munch, at han var faldet »tilbage til Metoderne fra »Det ny Aarhundrede«, sp. 4363.

30. Sst., sp. 4364.

31. Forud for 1914 kunne P. Munch formulere truselsmulighederne således: »Søger en Stormagt at erobre Danmark, da vil det efter al menneskelig Sandsynlighed ske i en Situation, hvor der ikke er ringeste Udsigt til Krig med andre Stormagter af den Grund.« Og som fortilfælde anførtes 1864. (*Det ny Aarhundrede*, 2. Aarg., 2. Bd., 1905, s. 50). Sådanne forestillinger mødes ikke efter 1914, hvor truslen kun anses for at bestå i tilfælde af en stormagtskonflikt.

tilfælde af væbnet konflikt. Om denne udtalte P. Munch i forbindelse med forhandlingerne om konventionen om Ålandsøerne i 1921, at han meget gerne ville tage kendsgerningerne i betragtning. »En af disse Kendsgerninger er vi enige om. Det er den, at Danmark ligger ved Indgangen til Østersøen. Derom tror jeg ikke, der kan opstå Strid, selv mellem politiske Partier i Danmark.«<sup>32</sup> Men af denne kendsgerning flød i sig selv ingen givne konsekvenser med hensyn til Danmarks strategiske beliggenhed. Det afgørende måtte ifølge P. Munch være, om denne geografiske placering, nu også af de i den væbnede konflikt involverede stormagter blev tillagt en sådan strategisk betydning. Dette anfægtede P. Munch. Danmark var ikke dørvogter ved indgangen til Østersøen – og kunne ikke være det.<sup>33</sup> Denne anfægtelse af den strategiske konsekvens af Danmarks geografiske beliggenhed i tilfælde af en stormagtskonflikt fremførte P. Munch i mange sammenhænge og ved mange forskellige lejligheder. Klarest og mest udførligt blev dette synspunkt fremsat i hans pjece om »Le Projet Danois de désarmement« fra 1927. Det hed heri: »Certes, dans la Grande Guerre ce n'était pas le Danemark qui avait dans ses mains la clé de la Baltique. C'était bien l'Allemagne.«<sup>34</sup> Og han fortsatte med at påpege, at dette også ville gøre sig gældende for fremtiden. Så længe Tyskland var maritimt nedrustet, ville Storbritanniens, U.S.A.'s og Frankrigs flåder når som helst kunne skaffe sig adgang til Østersøen. »D'autre part, si l'Allemagne redevient une grande puissance maritime, le Danemark ne pourra ni ouvrir la Baltique a une flotte qui voudrait attaquer l'Allemagne, ni la fermer a la flotte allemande, au cas où celle-ci voudrait passer par le Storebält pour aller dans la Mer du Nord.« Og han afsluttede disse betragtninger: »C'est donc une erreur fondamentale de croire que les forces militaires du Danemark puissent avoir une importance réelle pour le passage de la Mer du Nord dans la Baltique, au cas d'hostilités entre deux ou plusieurs Grandes Puissances. Si jamais un chef de marine base ses opérations sur la conception que le Danemark peut ouvrir ou fermer la Baltique, il sera exposé a une déception cruelle.«

Også dette udsagn er fremsat til et bestemt formål i en bestemt sammenhæng – nemlig at forklare og retfærdiggøre det danske nedrustningsprojekt fra 1925. Men hovedpunktet i denne argumentation kan findes gang på gang hos P. Munch. Nemlig, at ikke Danmark, men de i en væbnet konflikt deltagende stormagter i forhold til deres indbyrdes flådekapacitet, var dem, der til enhver tid ville kunne afgøre og bestemme, om de danske farvande

32. Ft. 1921/22, sp. 3619, 20.12.1921.

33. Sst., sp. 3616.

34. P. Munch: *Le Projet Danois de désarmement et la Société des Nations*. Paris 1927, s. 18.

skulle være åbne eller lukkede. Man skulle fra dansk side ikke gøre sig større forestillinger om at kunne påvirke denne afgørelse. Værdien af passagen gennem de danske farvande ville iøvrigt afhænge af de i konflikten deltagende stormagters egen vurdering. Vi har set betragtningen anført i 1921 under drøftelser af Ålandskonventionen. Den anførtes året efter i forbindelse med drøftelserne af forsvarslovene, og her i den del af indlæggene, hvor P. Munch skuede tilbage på de erfaringer, man havde gjort i løbet af 1. verdenskrig.<sup>35</sup> Mere udførligt – og i stor overensstemmelse med argumentation fra pjecen i 1927 – formuleredes synspunktet i 1925 under drøftelsen af det fremsatte forslag om omdannelse af hær og flåde til et vagtkorps og en statsmarine. Ved denne lejlighed udvidedes argumentationen dog med en påstand om, at »Selv om den engelske Flaade var kommet ind igennem Store Bælt, vilde dermed Østersøen ikke have været aabnet, undtagen i den begrænsede Del, som ligger mellem Kiel og Femern. Adgangen til Rusland vilde være vedblevet at være spærret, thi med største Lethed kan denne Adgang spærres fra tysk Side i det Farvand, som ligger mellem Femern og Lolland.« Danmark har ikke kunnet »beherske« Østersøen eller adgangen dertil ». . . efter de Tider da Danmarks Flaade havde sin gamle Magtstilling og kunde maale sig med de største Magters Flaadestyrker.«<sup>36</sup>

Atter i 1927 ved forhandlingerne om rigets forsvar tog P. Munch til orde mod, hvad han kaldte: »Hele denne Forestilling om Danmark som Herre over Adgangen til Østersøen«. Det var i hans øjne ». . . en af de mest grundløse Vildfarelser, der overhovedet spiller en Rolle i militære Diskussioner, og for Danmark kan intet skadeligere tænkes, end at man ved at gentage dette Omkvæd herhjemme bidrager til at udbrede i andre Lande Forestillingen om, at Danmark kan indtage en saadan Stilling.« Og han udviklede videre, hvorledes det under alle omstændigheder – Sovjetunionen mod Frankrig-Storbritannien, Tyskland mod de sidste – ville være disse stormagter og ikke Danmark, der ville kunne gøre enten fra eller til med hensyn til adgangen til og fra Østersøen. Han gentog i den forbindelse sin henvisning til den langt større betydning af artillerianlæg på Femern.<sup>37</sup> Hele denne argumentation, hvis hovedpunkt er dette, at Danmarks geografiske placering ikke kan hævdes at give det nogen absolut og éntydig strategisk beliggenhed med deraf flydende konsekvenser med hensyn til indretningen af det danske forsvar og Danmarks stilling i international politik i det hele taget, kan følges hele P. Munchs udenrigsministertid igennem. Her skal blot henvises til de relevante steder i drøftelserne i Rigsdagen, idet indholdet i argumentationen

35. Ft. 1921/22, sp. 7131, 16.5.1922.

36. Ft. 1925/26, sp. 3165, 10.12.1925.

37. Ft. 1927/28, sp. 2837, 16.12.1927.

ikke ændrer sig perioden igennem.<sup>38</sup> Under drøftelser med sine nordiske kolleger fremførte P. Munch det synspunkt, at de tre øvrige stater måske var knapt så farligt placerede som Danmark, men fortsatte med at fremhæve, at man sikkert overdrev faren for Danmark. »Danmark vogter ikke Østersøen; den virkelige Passage er i Femern-Bæltet, ikke gennem de danske Bælter.«<sup>39</sup>

Denne stadige tilbagevenden til benægtelsen af eller i hvert fald tvivlen om, at Danmarks geografiske beliggenhed i sig selv gav staten en særlig strategisk 'farlig' beliggenhed i tilfælde af en væbnet konflikt mellem stormagter i eller omkring Østersøen, tyder i sig selv på, at det har været P. Munch meget om at gøre at fremhæve dette punkt. Punktet kan da også karakteriseres som afgørende for hele den følgende del af en argumentationskæde, hvis slutresultat var en opfattelse af de midler, man skønnede det muligt og ønskeligt at bringe i anvendelse til varetagelsen af Danmarks sikkerhedspolitiske interesser.

Den modsatte opfattelse – at Danmarks geografiske beliggenhed i sig selv også havde betydning for statens strategiske beliggenhed i tilfælde af en væbnet stormagtskonflikt – havde meget stor tilslutning. Derfor forstår man godt, at det var P. Munch magtpåliggende at argumentere imod den, når han mente den var forkert. Opfattelsen var ikke blot udbredt blandt hans politiske modstandere, men findes fastslået som en af de uomgængelige kendsgerninger vedrørende truslen mod Danmarks sikkerhed i en lang række seriøse undersøgelser.<sup>40</sup> Det er ikke her opgaven at afgøre, hvorvidt den ene opfattelse er eller var 'rigtigere' end den anden. Det betydningsfulde i denne forbindelse er, at der kunne opstå uenighed om dette spørgsmål, og at begge eller alle parter i denne uenighed kunne mene sig lige berettiget til at have ret. Det er muligt, at P. Munch havde 'opfundet' dette argument for derved at styrke sin argumentation for det formålsløse i opretholdelsen af et omfattende dansk forsvarsvæsen – i hvert fald med denne begrundelse. Men i så fald er den oprindelige 'opfindelse' blevet en fast bestanddel af hans argumentation vedrørende dette spørgsmål. I betragtning af den hyppighed og

38. Ft. 1928/29, sp. 1766, 21.11.1928; Ft. 1930/31, sp. 5293 f., 6.3.1931; Ft. 1934/35, sp. 1023, 7.11.1934. Jvf. UM 110.D.12., 3.3.1931, 4.2.1937: »Uvist, hvor farligt det er at ligge ved Indgangen til Østersøen.«

39. UM 5.F.66. Nordisk udenrigsministermøde Stockholm, sept. 1934. Jvf. UM 5.F. 73. Nordisk udenrigsministermøde Helsingfors, april 1937, hvor P. Munch anførte, at kun Sovjetunionen nu interesserede sig for de danske bælter.

40. Jvf. f. ex. Ørvik II, s. 11: »Danmark var »portneren« som havde kontrollen over de danske belter og sund.«, Sjøqvist, s. 11, hvis note 1 hævder, at først den tekniske udvikling efter 1945 i nogen grad har svækket den geografiske faktors betydning; Sven Henning: *The Foreign Policy of Denmark*, s. 89: »the doorkeeper of one of Europe's crossroads.«



ensartethed, hvormed P. Munch gentog denne argumentation, forekommer det i hvert fald berettiget at påpege, at uanset hvorfra tanken var udsprunget eller med hvilket formål, den var formuleret første gang, så blev den med tiden en fast bestanddel – en stereotyp – af den opfattelse af Danmarks stilling i international politik, som han gang på gang gav udtryk for, og som de, der forhandlede eller debatterede med ham, måtte gå ud fra var hans.

Punktet er vigtigt. Det illustrerer, hvor lidt der for en politiker eller statsmand på forhånd kan anses for givet. Selv en stats geografiske beliggenhed, der forekommer at være noget af det mest konstante og uforanderlige, kan ved analysen og vurderingen af de konsekvenser denne beliggenhed indebærer tage sig vidt forskelligt ud for forskellige politikere. De mener sig naturligvis alle lige berettigede til at hævde, at deres opfattelse og analyse er den rigtige og den objektivt uomgængelige.

Det er ikke forskningens opgave at træffe afgørelser i sådanne tvister; men det er dens opgave at være opmærksom på, at selv sådanne, formodet 'objektive' determinanter, ikke blev anset for eller altid kan anses for 'objektive' i den forstand, at de fortolkes og vurderes på samme måde af alle mennesker. Det er endvidere dens opgave at påvise eventuelt forskellige fortolkninger og redegøre for, hvilke konsekvenser denne forskellige fortolkning kunne få og fik for de uenige politikere i deres stillingtagen til hele det problemkompleks, som rejses ved en fortolkning af sådanne påståede objektive determinanter.

Den mulige trusel mod Danmarks sikkerhed, der for P. Munch i hans udenrigsministertid indskrænkede sig til truslen i forbindelse med en væbnet stormagtskonflikt, specielt mellem Tyskland og Storbritannien, var afhængig af beslutninger og processer, som Danmark kun i ringe omfang kunne udøve indflydelse på. Om stormagterne ville føre krig, hvor de ville føre krig, og i hvilket omfang de ville anse besiddelsen af dansk territorium – totalt eller delvist – for at være en fordel eller en ulempe, var det ikke muligt for Danmark at påvirke. Som omtalt under gennemgangen af stormagterne var P. Munch opmærksom på, at den stivnende frontdannelse mellem på den ene side axemagterne og på den anden side Frankrig og Storbritannien, i sig indebar en risiko for Danmarks sikkerhed. Men hvor stor den var, og hvilke konkrete trusler en sådan mulig væbnet konflikt ville indebære, fandt han det – lige som de fleste af sine samtidige – umuligt at overskue eller forudse. Som omtalt havde han i Stockholm i maj 1939 udtalt frygt for, at Tyskland i en given krigssituation skulle foretage besættelse af større eller mindre dele af dansk territorium.<sup>41</sup> På mødet i februar samme

41. Jvf. s. 375 f.

år i Helsingfors havde P. Munch under behandlingen af Ålandsspørgsmålet antydnet, at Tyskland i givet fald kunne tænkes at forlange støttepunkter i Danmark og Sydsverige.<sup>42</sup> I begge tilfælde forekommer argumentationen anvendt med det formål at lægge et vist pres på de øvrige nordiske udenrigsministre. Ikke desto mindre tyder argumentationen på, at P. Munch ikke har anset sådanne tyske foranstaltninger for udelukkede og således har erkendt, at en stormagtskonflikt også på denne mere direkte måde kunne udgøre en trussel mod danske interesser. Disse formodninger om, at man fra tysk side i givet fald ville søge at foretage besættelse af enkelte punkter på det danske territorium, forekommer at kunne spores tilbage til erfaringerne fra 1. verdenskrig, hvor man – også fra P. Munchs side og fra hans side iøvrigt meget stærkt – som argument for at udlægge minerne i Storebælt i august 1914, anførte risikoen for, at Tyskland ellers ville gøre det selv og muligvis foretage sådanne besættelser.<sup>43</sup> Hvorom alting er, så forekommer tanken om, at man fra tysk side i givet fald skulle kunne skride til besættelse af større eller mindre dele af det danske territorium ikke at have været P. Munch fremmed.<sup>44</sup> Hvor stor muligheden herfor var, og hvad man i givet fald kunne foretage sig fra dansk side, ville for ham at se afhænge af udviklingen i løbet af den væbnede konflikt mellem stormagterne. Noget mere præcist end hvad P. Munch udtalte til danske journalister 4. november 1939, kan man næppe forvente at finde: »Hvis Krigen vedblivende faar en Karakter som nu, ser jeg for Danmark ikke nogen afgørende Krigsrisiko . . .«<sup>45</sup> Heller ikke de af P. Munch efter krigen til den parlamentariske kommission afgivne forklaringer og fremsatte udsagn herom, rummer noget mere oplysende for nærværende undersøgelse.<sup>46</sup>

42. UM 5.F.82. Nordisk udenrigsministermøde, Helsingfors, feb. 1939.

43. Er. 2, s. 214–24. Jvf. Beretning afgiven af Kommissionen til Undersøgelse og Overvejelse af Hærens og Flaadens fremtidige Ordning, 1922, s. 23 ff. og bilag XV.

44. Jvf. Er. 7, s. 19, hvor P. Munch – i november 1940 – hævder muligheden af, at Tyskland ønskede at benytte danske farvande, »eventuelt en Kattegatsø«.

45. UM 110.D.15 og 15, anf. dato.

46. Den Parlamentariske Kommissions Beretning, I, s. 9–16, sp. 577–612, 649–78. Jvf. P. Munch: Dansk Politik under Krig og Besættelse 1939–1945 I–II, Odense, 1946–47 og Er. 7, s. 7–21. Om alle disse kildegrupper gælder, at de er nedskrevet efter begivenhederne og under indtryk af en efterfølgende udvikling, der næppe gav P. Munch øget lyst til i en 'nøgttern' analyse at oplyse, at han også havde denne mulighed i tankerne. Specielt gælder dette materialet fra den parlamentariske kommission, hvor P. Munch i udstrakt grad blev behandlet og tiltalt som en 'mistænkt', hvilket næppe fremmede tilbøjeligheden til en mere nuanceret og alsidig redegørelse. Som materiale til de i denne undersøgelse stillede spørgsmål er det det dårligst tænkelige.

Hidtil er Danmarks sikkerhed – i betydningen Danmarks beståen som stat – blevet betragtet i sin helhed som et altomfattende spørgsmål, der gjaldt enten *hele* statens beståen eller *hele* statens ikke-beståen. De sidst-  
 anførte betragtninger over muligheder for en delvis tysk besættelse under en væbnet konflikt mellem Tyskland og en anden stormagt, fortrinsvis Storbritannien, gør imidlertid opmærksom på, at spørgsmålet ikke alene lader sig behandle så totalt. Der kunne være trusler mod Danmarks sikkerhed – i den hævdede forstand – som kun rettede sig mod dele af dansk territorium.

Under gennemgangen af P. Munchs opfattelse af Tyskland blev det påpeget, at grænsedragningen mellem Danmark og Tyskland, skønt officielt benægtet som et problem, dog blev anset for at kunne blive et problem, bl.a. ved slesvig-holstenske aktioner, som kunne udløse handlinger fra den tyske centralregerings side.<sup>47</sup> Også en sådan form for trusel var en trusel mod Danmarks sikkerhed i den forstand, at den indebar muligheden for en eventuel grænseregulering, der kunne medføre afståelse af både territorium og indbyggere, som man fra dansk side måtte tillægge det afgørende betydning at hævde som danske. At P. Munch var opmærksom på denne trusel behøver efter ovenstående gennemgang næppe nogen yderligere dokumentation.

Som omtalt under gennemgangen af småstaterne var P. Munch yderst tilbageholdende med at udtale sig officielt om konflikten med Norge om Østgrønland.<sup>48</sup> Ikke desto mindre må også denne konflikt opfattes som en konflikt af sikkerhedspolitisk karakter, for så vidt som dens konkrete indhold var udøvelse af politimyndighed, herunder suveræniteten i et territorium, der fra dansk side hævdedes at være dansk, mens denne påstand blev bestridt fra norsk side. P. Munchs tydelige fremhævelse af hensynet til grønlændernes interesser reducerer ikke konfliktens sikkerhedspolitiske karakter. I disse udtalelser lå som en given forudsætning, at Danmark – dvs. den danske regering – afgjorde, hvad der var grønlændernes interesser. Hermed antydedes også, at Norge ikke i samme omfang som Danmark ville tage hensyn til disse interesser. Også denne trusel mod Danmarks sikkerhed i betydningen hævdelser af dansk suverænitet over et koloniale område og dets indbyggere var P. Munch opmærksom på.

Endelig skal anføres et eksempel på en trusel mod dansk sikkerhed, som kan anskues både fra et sikkerhedspolitisk og et handelspolitisk synspunkt. Det understreger samtidig de i praksis glidende overgange mellem de til det analytiske formål opstillede rubriceringer.

47. Jvf. s. 272 f.

48. Jvf. s. 362 ff.

Den spanske borgerkrig satte sig også spor i den danske debat. Under finanslovsbehandlingen i efteråret 1936 berørte P. Munch i et af sine indlæg den indsamling, der var startet i Danmark til fordel for spaniere, der blev ramt af borgerkrigen.<sup>49</sup> Han oplyste, at indsamlingens midler blev stillet til rådighed for spaniere, der havde måttet forlade deres land, og understregede, at der ikke var tale om nogen indblanding i Spaniens indre forhold. Det forekom ham at være en naturlig barmhjertighedsgerning på linie med dansk hjælp til andre grupper af emigranter – han nævnte sådanne fra Tyskland og det gamle Rusland. Den konservative Christmas Møller fandt ikke, at udenrigsministeren havde sikkerhed for, at pengene virkelig blev anvendt på den rette måde. Han fandt det iøvrigt »meget ejendommeligt, at der samtidig med, at der foreligger Meddelelser om, hvilken overordentlig vanskelig Stilling danske Erhvervsvirksomheder har her i Landet med Hensyn til at faa Raavarer og andre Varer til deres Produktion gives Tilladelse til Udførsel af Valuta til dette Formaal.«<sup>50</sup> Det konservative Folkeparti kunne ikke stå bag regeringens stilling i dette spørgsmål. Hans Partifælle Pürschel mente på grundlag af nogle citater fra »Social-Demokraten« og indsamlingsopråbet at kunne fastslå, at de indsamlede midler blev anvendt til støtte for den ene part, nemlig regeringen, i den spanske borgerkrig.<sup>51</sup> Herpå svarede den social-demokratiske Hedtoft-Hansen, der var formand for indsamlingen, at »hver Krone, der er indsamlet i Danmark, anvendes til Hjælp for de nødlidende spanske Flygtninge, der opholder sig i Frankrig.«<sup>52</sup> P. Munch svarede derefter Pürschel og understregede, at til forskel fra det første indsamlingsformål, hvor pengene skulle ydes til spanske myndigheder, var det nu sikret, at de kun gik til hjælp til flygtninge uden for Spanien, »som ikke har Mulighed for nogen Art af Deltagelse i de paagældende Stridigheder.« Denne form for støtte var af en ganske anden karakter end den oprindeligt tilsigtede, og den kunne ikke få betydning for »den indre Strid i Spanien, til hvilken vi fra dansk Side ikke ønsker at tage nogen som helst Stilling.«<sup>53</sup> P. Munch fortsatte med at advare mod den lidenskabelige partitagen til de indre stridigheder i andre stater. Ikke desto mindre udviklede der sig en lidenskabelig debat mellem Hedtoft-Hansen, Christmas Møller og Pürschel, hvori også deltog Ole Bjørn Kraft fra Det konservative Folkeparti. Uden at tage direkte standpunkt i denne vendte P. Munch i sit næste indlæg tilbage til spørgsmålet om indsamlingen til de spanske flygtninge. Han

49. Ft. 1936/37, sp. 774 f., 30.10.1936.

50. Sst., sp. 813.

51. Sst., sp. 815 f.

52. Sst., sp. 823.

53. Sst., sp. 826 f.

fasholdt sin sammenligning mellem denne støtte og den støtte, som fra dansk side iøvrigt ydedes til emigranter; en sådan støtte var ikke udtryk for en vurdering fra den danske stats side af de begivenheder, der fandt sted i den ene eller den anden stat. Kampene i Spanien ville foregå ganske upåvirkede af den danske indsamling. Hertil knyttede P. Munch en fornyet advarsel mod de stærke lidenskaber og den stærke standpunkttagen i sådanne indre stridigheder i andre stater. Han fortsatte: »Der er for Tiden i Verden en Tilbøjelighed til at dele mellem Lande med een Farve og Lande med en anden Farve. Denne Deling er en Fare for de almindelige internationale Forhold i Øjeblikket. Det er Skade for os, hvis man giver det Indtryk, at vi paa nogen Maade vil tage Stilling som Stat mellem disse forskellige Retninger. Derfor maa den menneskelige Sympati, som fører til Hjælp for den ene og den anden Gruppe, kunne foregaa saaldes, at man ikke benytter dette i de politiske Kampe mod hinanden herhjemme i Danmark og fører Lidenskaberne op i Vejret til Skade for Vurderingen af os andetsteds.«<sup>54</sup>

Dermed var dønningerne fra den spanske borgerkrig dog ikke ophørt med at sætte sig spor i dansk indenrigspolitik. I januar 1937 fremsatte den konservative Pürschel sammen med andre partifæller den allerede nævnte forespørgsel til justitsministeren om »den Virksomhed, der af den danske Afdeling af det internationale Kommunistparti udfoldes for at skaffe Rekrutter til Folkefronten i Spanien.«<sup>55</sup> Forespørgslen kom til behandling i februar s.å. og formede sig hovedsagelig som en debat mellem forespørgerne fra Det konservative Folkeparti og Aksel Larsen fra Danmarks kommunistiske Parti. I løbet af denne rettede Pürschel – idet han undskyldte at forstyrre udenrigsministerens samtale under mødet – en forespørgsel til P. Munch om, hvorledes han så på, at der ifølge oplysninger, som var givet af kommunistiske blade også fandtes en dansk afdeling i den spanske folkefront – og han antydede, at den tidligere drøftede indsamlings midler gik hertil.<sup>56</sup> P. Munch svarede herpå, at der jo fandtes folk af mange nationaliteter på begge sider i den spanske borgerkrig, men oplysningerne herom var meget usikre, og han kunne på det grundlag ikke udtale sig om en mulig dansk deltagelse. Med hensyn til eventuel lovgivning mod dansk deltagelse i den spanske borgerkrig henviste P. Munch til ikke-interventionskomitéen i London, hvorfra Danmark 10. januar s.å. havde modtaget en opfordring til at deltage i foranstaltninger, der kunne forhindre frivilliges deltagelse i kampene i Spanien. Han oplyste endvidere, at Schweiz på eget initiativ havde udstedt et sådant forbud, og at Frankrig og Storbritannien havde truffet tilsvarende

54. Sst., sp. 841 f.

55. Sst., sp. 2778, 27.1.1937, jvf. sp. 2779, 28.1.1937. Jvf. s. 249.

56. Sst., sp. 3289 ff., 9.2.1937.

foranstaltninger. Fra dansk side ville man afvente udfaldet af forhandlingerne inden for komitéen i London.<sup>57</sup>

Allerede 23. februar s.å. kunne P. Munch på den sygemeldte justitsministers vegne forelægge forslag til lov om »foranstaltninger mod Deltagelsen i Borgerkrigen i Spanien.«<sup>58</sup> Under forslaget 1. behandling rejste den konservative Pürschel det spørgsmål, om udenrigsministeren var opmærksom på, »at den danske Skibsfart ved Spanien er udsat for meget alvorlige Vanskeligheder i Øjeblikket«. Han anførte som begrundelse herfor en betragtelig forøgelse af assurancepræmierne for ladninger til Spanien.<sup>59</sup> I sit svar sagde P. Munch: »Med Hensyn til den danske Skibsfarts Interesser griber vi ind fra Udenrigsministeriets Side i de Tilfælde, hvor der er Ønske derom, men i de Tilfælde, der har foreligget for os, har der ikke været et saadant Ønske fremme.«<sup>60</sup> Pürschel var ikke meget tilfreds med dette svar, og han opfordrede udenrigsministeren til at interessere sig mere for spørgsmålet.<sup>61</sup> Under 2. behandling den følgende dag genoptog Pürschel spørgsmålet om den danske skibsfart og oplyste, at han i mellemtiden var blevet opmærksom på, at den danske flåde ville kunne gøre en nyttig tjeneste dernede. Han kunne oplyse, at opbringningen af skibe fandt sted i et ganske bestemt farvand, og at stormagterne allerede havde stationeret krigsskibe på stedet. Han foreslog, at tilsvarende foranstaltninger blev truffet fra dansk side.<sup>62</sup> P. Munch svarede, at Rederiforeningen ikke havde rejst ønske om en sådan beskyttelse, men man var vidende om, at en henvendelse herfra var på vej til handelsministeren. Med hensyn til spørgsmålet om at sende orlogsskibe ned til de spanske farvande, nøjedes P. Munch med at sige, at dette principielt ikke var udelukket. »Noget andet er, om det vil være klogt eller uklogt, om de Ting, der kunde tænkes opnaet ved det opvejer de Betæneligheder der vil gøre sig gældende.« Han forbeholdt sig sin stillingtagen, indtil spørgsmålet havde været overvejet.<sup>63</sup>

Disse overvejelser førte til fremsættelsen af det forslag til lov om kontrol med skibe i anledning af borgerkrigen i Spanien, som 2. april 1937 blev fremsat i Folketinget af handelsminister Kjærboel.<sup>64</sup> 1. behandling fandt sted 7. april<sup>65</sup>, og først under 2. behandling 10. april tog P. Munch ordet for at

57. Sst., sp. 3304 f.

58. Sst., sp. 4008, 23.2.1937, jvf. Rd. 1936/37, Till. A, sp. 4509.

59. Sst., sp. 4091, 24.2.1937.

60. Sst., sp. 4093.

61. Sst., sp. 4094 f.

62. Sst., sp. 4168 f., 25.2.1937.

63. Sst., sp. 4169 f. Loven blev vedtaget i Ft. s.d., sp. 4171, og i Lt. s.d., sp. 1078–81.

64. Sst., sp. 5182–84 anf. dato, jvf. Rd. Till. A, sp. 5809–38.

65. Sst., sp. 5293–5300, Anf. dato.

svare på en direkte forespørgsel til ham fra den konservative Pürschel.<sup>66</sup> Denne oplyste, at to små stater – Norge og Holland – havde ment at burde sende et orlogsskib ned til de spanske farvande, og fra kyndig side havde man ment, at Danmark burde gøre det samme. I sit svar oplyste P. Munch, at spørgsmålet havde været forhandlet mellem de nordiske staters regeringer, men endnu inden forhandlingerne var blevet afsluttet, havde Norges regering besluttet at sende »Olav Tryggvason« ned til Spanien. I Danmark havde man – sammen med Rederiforeningen – overvejet fordele og ulemper ved en tilsvarende fremgangsmåde, og disse overvejelser ville fortsætte.<sup>67</sup>

Den videre udvikling i spørgsmålet om Danmarks forhold og stillingtagen til den spanske borgerkrig og de i løbet af denne indtrufne begivenheder, hører oplagt hjemme blandt de handelspolitiske interesser.<sup>68</sup> Men i drøftelserne og behandlingen af spørgsmålet frem til april 1937 indgik et sikkerhedspolitisk moment, for så vidt som man fra først den konservative oppositions og siden de danske rederes side rejste spørgsmålet om beskyttelse af danske skibe, der sejlede i de spanske farvande.<sup>69</sup> Betragter man danske skibe som 'danske territorier', der under udøvelse af deres legale funktion – som naturligvis altid vil være åben for fortolkning – ikke alene af deres private ejere, men også af den danske stat ønskes respekteret som sådanne, kan opbringninger og beslaglæggelse af danske skibe – evt. konfiskation af deres ladning – betragtes som en trusel mod Danmarks sikkerhed.<sup>70</sup> Spørgsmålets behandling i drøftelserne på Rigsdagen har endvidere den interesse, at den i sit udgangspunkt formede sig som en meget tydelig standpunkttagen for henholdsvis regeringen og oprørerne i den spanske borgerkrig – netop hvad P. Munch advarede imod. Men under indtryk af opbringningen af danske skibe og foranstaltninger foretaget af andre stater til forhindring heraf, udviklede den sig til en drøftelse om beskyttelse af erkendte

66. Sst., sp. 5580, Anf. dato.

67. Sst., sp. 5580 f. Den danske ordning indebar tilstedeværelse af kontrolofficerer på skibene, der skulle lade sig kontrollere af krigsskibene fra Frankrig, Italien, Storbritannien og Tyskland; denne kontrol indebar samtidig – under forudsætning af ladningens 'legale' indhold – en garanti mod opbringning. Om udsendelsen af det norske skib, jvf. Ørvik II, s. 176 ff., jvf. UM 5.F.73 Nordisk udenrigsministermøde, Helsingfors, april 1937.

68. Jvf. s. 522.

69. Aksel Larsen karakteriserede opbringelserne som sørøveri fra general Francos side. (Ft. 1936/37, sp. 5298 f., 7.4.1937).

70. Det kunne stille sig anderledes for danske statsborgere, der blev arresteret i udlandet, jvf. P. Munch i Ft. 1935/36, sp. 1282, 5.12.1935: »Paa dansk Skib i fremmed Havn gælder som paa fremmed Skib i dansk Havn, at de er det Lands Jurisdiktion undergivet, i hvilket Skibet befinder sig.«

danske interesser. Typisk i så henseende var P. Munchs svar til Pürschel i februar 1937, hvoraf det fremgik, at i dette tilfælde var det danske redere, eventuelt Rederiforeningen, der definerede Danmarks interesser, idet der kun på deres foranledning ville blive foretaget skridt fra den danske regerings side.

Sammenfattende kan om truslen mod Danmarks sikkerhed siges, at den kan manifestere sig på mange forskellige måder og under mange forskellige former. I sin totale udstrækning – opfattet som spørgsmålet om Danmarks beståen som stat eller ej – forekom den kun P. Munch aktuel i tilfælde af en væbnet stormagtskonflikt og var under en sådan afhængig af de delta-gende stormagters vurdering af værdien af besiddelse af dansk territorium. Også en delvis trusel forelå i så tilfælde, idet en erhvervelse af støttepunkter på dansk territorium i krigstilfælde kunne blive anset for ønskelig af en stormagt. Bemærkelsesværdigt, omend ikke overraskende, er at den eneste konkrete stormagt, der anførtes fra P. Munchs side, var Tyskland. Nogen anden stormagt ansås – end ikke i krigstilfælde – for at kunne have nogen interesse i at true Danmarks sikkerhed, hverken totalt eller delvist. Det var også fra Tyskland og i kraft af den fælles og meget omstridte grænsedragning, at den største delvise trusel mod Danmarks sikkerhed forventedes under tilstande, hvor stormagterne ikke befandt sig i en væbnet konflikt. Andre trusler mod Danmarks sikkerhed kan karakteriseres som mindre omfattende, men ikke derfor mindre betydningsfulde. Enhver trusel mod Danmarks sikkerhed var det – under hensyntagen til omstændigheder og involverede parter – nødvendigt for den danske regering at afvise. Dette gjaldt Norges anfægtelse af den danske suverænitet over Østgrønland og opbringningen af danske skibe under den spanske borgerkrig.

#### *Midler eller fremgangsmåder til afværgelse af trusler mod Danmarks sikkerhed*

Mod de forskellige former for trusler mod Danmarks sikkerhed – enten totalt eller delvist – lod der sig efter P. Munchs opfattelse anvende forskellige midler eller fremgangsmåder, der alle var afhængige af den i det enkelte tilfælde foreliggende trusel, herunder hvorfra denne trusel udgik.

Der er i årenes løb – både før, under og ikke mindst efter P. Munchs udenrigsministertid – skrevet og sagt så meget om P. Munchs indstilling til og opfattelse af anvendelsen af *militære midler* til varetagelse af Danmarks sikkerhed, at hele spørgsmålet om P. Munchs opfattelse på dette punkt indbyder til en særskilt og detaljeret undersøgelse, som imidlertid ligger uden for denne undersøgelses rammer. Her bliver det afgørende at undersøge, i hvor



stor udstrækning P. Munchs opfattelse af anvendeligheden eller uanvendeligheden af militære midler var afhængig af og stod i forbindelse med hans opfattelse af Danmarks omgivelser og vilkår, og i hvor vid udstrækning hans konkrete stillingtagen til spørgsmålet forekommer påvirket eller upåvirket af ændringer, som han selv mente at se heri.

For P. Munchs indstilling til og opfattelse af forsvarsspørgsmålet frem til 1914, har Tage Kaarsted redegjort i sin undersøgelse af De radikale og forsvaret 1894–1914.<sup>71</sup> Jeg ser ingen grund til at gentage og er ikke i stand til at supplere hovedresultaterne i denne undersøgelse. Når forfatteren mener, at det især skyldtes P. Munch, at Danmarks forhold til omverdenen og det dermed tæt forbundne militærspørgsmål kom til at indtage en så fremtrædende plads i Det radikale Venstres politik, erkender han selv, at det beror på en formodning.<sup>72</sup> Denne formodning lader sig efter min opfattelse kun bekræfte eller afkræfte ved en dybtgående, detaljeret undersøgelse af, hvilke spørgsmål, der optog andre indflydelsesrige medlemmer af det radikale parti, hvor højt militærspørgsmålet var prioriteret hos dem i deres deltagelse i politik, idet man løber den risiko at tillægge P. Munch for stor indflydelse og betydning blot fordi han talte og skrev meget. Det forekommer i denne forbindelse berettiget at gøre opmærksom på, at forsvarsspørgsmålet traditionelt havde en plads i dansk politisk debat, og i lange perioder havde været 'frontdannende', uden at dette forekommer at have beroet på hverken faktisk foregåede eller formodede ændringer i Danmarks omgivelser.<sup>73</sup>

Men at P. Munch var blandt de mest artikulerede og ivrigst agiterende i dette spørgsmål, lader sig ikke anfægte. Imidlertid rejser sig hurtigt et andet spørgsmål, nemlig hvor tæt var for P. Munch spørgsmål om Danmarks militærvæsen forbundet med Danmarks ydre vilkår. Han forekommer ret tidligt at være nået til det standpunkt, at militære midler ikke kunne yde Danmark nogen effektiv sikkerhed, og at disse derfor ikke burde indtage nogen fremtrædende placering i overvejelserne om varetagelsen af Danmarks sikkerhedspolitiske interesser. Det er ét af de meget faste punkter i hele P. Munchs politiske virksomhed, og hvad der betingede det under de skiftende både indre og ydre vilkår – og hans egen stærkt skiftende position – er en undersøgelse værd, som ikke på forhånd må lade sig lede af en teoretisk sammenkædning af udenrigspolitik og forsvarsspørgsmål.

71. Tage Kaarsted: *Hvad skal det nytte?* Århus, 1958.

72. Anf. værk, s. 23.

73. Således Kristian Hvidt: *Venstre og forsvarssagen 1870–1901*, Århus 1960, især s. 205 f., jvf. Vagn Dybdahl: *De nye Klasser. Danmarks Historie. Bd. 12, 1870–1913*, Kbh. 196, s. 136. Hovedpunktet i begge værker er, at stillingtagen i forsvarsspørgsmål også beroede på indre sociale og politiske uoverensstemmelser.

Som omtalt fremsatte det radikale ministerium i december måned 1918 forslag om nedsættelse af en kommission til drøftelse af hærens og flådens fremtidige ordning. I sit indlæg omtalte P. Munch, at man naturligvis måtte tage hensyn til den verden, der lå omkring Danmark. Men han fortsatte: » . . . men vi maa ogsaa tage Hensyn til de ganske særlige Forhold, som maatte gøre sig gældende for Danmark i Sammenligning med andre Stater, og være klare over, at disse kan medføre meget væsentlige Afvigelser for Danmarks Vedkommende i Forhold til de Ordninger, som maaske kan være truffet andetsteds.«<sup>74</sup> Der havde ifølge P. Munchs daværende optegnelser inden for partiet været tilløb til uenighed om dette punkt med hensyntagen til den verden, der lå uden for Danmark. Niels Petersen og Poul Christensen skal have indvendt, at »saa gav man jo Venstre Ret, som havde sagt, at vor Ordning afgang af Udlandets; jeg svarede, at det, vi havde kritiseret, var Paastanden om, at vi skulde have et Militærvæsen, der forholdsmæssig svarede til andre Landes; derimod havde vi aldrig paastaet, at vi kunde indrette os uden Hensyn til Verdenstilstanden; de Forslag vi stillede i 1909 havde vi netop begrundet med den Tilstand, Europa da befandt sig i; nu maatte vore Forslag fornuftigvis blive afhængige af, hvorledes Forholdet mellem Staterne ordnedes.«<sup>75</sup> Således var det for P. Munch – svarende til hans holdning til spørgsmålet om konsekvenserne af Danmarks geografiske placering – ikke et spørgsmål om, at man i Danmark måtte indrette et militærvæsen, der hverken svarede til eller var helt i overensstemmelse med andre staters militærvæsen; derimod var det et spørgsmål om, at man på grundlag af en analyse af omverden – det internationale system og den internationale politik – tog sit standpunkt til, hvorledes dansk militærvæsen skulle og kunne indrettes.

I sit indlæg i Folketinget i december 1918 opstillede P. Munch, hvad man kan kalde et program for den militærordning, som han fandt passende for Danmark på baggrund af sin analyse af det internationale system og den internationale politik. Hovedformålet måtte være: »Bevarelsen af Freden for det danske Rige under hvilke som helst Forhold, der maatte opstaa i Verden« og han anførte, at det var, hvad regeringen havde ment med ordet »betryggende«, som var anvendt i forslaget til nedsættelse af kommissionen.<sup>76</sup> Senere i samme indlæg mente P. Munch at kunne skelne mellem to modstridende anskuelser vedrørende Danmarks militærvæsen: de, der mente, at Danmark i givet fald kunne og skulle føre en existenskamp, og de, der mente, at det danske forsvar måtte indrettes som en neutralitetsvagt i det

74. Ft. 1918/19, sp. 2256, 5.12.1918. Jvf. s. 294.

75. Er. 4, s. 10 f.

76. Ft. 1918/19, sp. 2252, 5.12.1918.

omfang, som var nødvendigt af hensyn til internationale aftaler eller iøvrigt blev anset for rimeligt.<sup>77</sup>

Denne programtale blev holdt umiddelbart efter våbenstilstanden i 1918 og endnu inden nogen kunne vide noget om, hvorledes sejrherrene i krigen ville ordne deres indbyrdes forhold eller forholdene til de besejrede stormagter. Den blev holdt under indtryk af, at P. Munch som forsvarsminister i det radikale ministerium i 5 år havde administreret en militærordning, som han og hans parti i sin tid havde været utilfredse med, og som de på intet tidspunkt havde erklæret for god. Den blev også holdt under indtryk af, at det siddende ministerium – både i egne og også i en stor del af den øvrige befolknings øjne – havde klaret opgaven under verdenskrigen over al forventning, samt at der forestod en indtil vished grænsende sandsynlighed for, at det også ville blive denne regering, der på en eller anden måde kom til at gennemføre den grænseflytning mod syd, som for mange danske ville være krigens vigtigste resultat. Det gjaldt derfor om at smede, mens jernet var varmt. Lejligheden var enestående gunstig for at søge tilslutning til den opfattelse af dansk militærvæsen, som P. Munch var talsmand for.<sup>78</sup> Med hensyn til vilkårene under det foreslåede men endnu ukendte Folkeforbund – det kommende folkeretlige apparat, som P. Munch benævnte det – fandt P. Munch, at der ikke var nogen grund til at afvente dets endelige skikkelse, inden kommissionen afgav betænkning.<sup>79</sup>

Mellem denne programtale fra 1918 og til fremsættelsen af det radikale forslag i 1920 i forsvarskommissionen<sup>80</sup> og til den egentlige forhandling om et af regeringen udformet forslag i 1922<sup>81</sup> var der indtruffet vigtige ændringer både indenrigspolitisk og med hensyn til Danmarks omgivelser. I 1920 afgik det radikale ministerium i forbindelse med 'påskekrisen'<sup>82</sup>, og ved valget umiddelbart efter gik Det radikale Venstre tilbage fra 33 til 17 mandater og kunne ikke længere deltage i regeringsarbejdet. Fra da af befandt partiet – og dermed P. Munch – sig i opposition til den siddende regering under Niels Neergaard. Det var med tydelig adresse til Venstres tilsyneladende alt andet end klare og afgjorte holdning til militærspørgsmålet, at P. Munch under finanslovsdebatten i efteråret 1921 efterlyste et forslag fra regeringens

77. Sst., sp. 2259.

78. Således mente P. Munch i ovennævnte indlæg, at kommissionen kunne arbejde så hurtigt, at et forslag til ny militærordning ville kunne vedtages allerede samtidig med genforeningen med Sønderjylland. Sst., sp. 2262.

79. Sst. sp. 2263.

80. Jvf. Er. 4., s. 276.

81. Rd. 1921/22, Till. A, sp. 7131 ff.

82. Jvf. Tage Kaarsted: Påskekrisen 1920. Århus 1968.

parti i militærkommissionen, som han fortsat var formand for.<sup>83</sup> I 1920 var Danmark tiltrådt som medlem af Folkeforbundet, og P. Munch havde – som tidligere skildret – taget megen del i forberedelserne hertil, lige som han var blandt de danske delegerede fra Delegeretforsamlingens allerførste møde.<sup>84</sup>

Det var således på en ganske anden baggrund end i 1918 og i en ganske anden position, at P. Munch under behandlingen af forsvarslovene i 1922 var ordfører for sit parti. Både partiet og P. Munch selv var åbenbart meget tilfredse med den måde, hvorpå P. Munch fremlagde og forsvarede sit og partiets standpunkt. I hvert fald oplyser P. Munch i sine erindringer, at der var planer om at offentliggøre hans indlæg i debatten som pjece, men at dette på grund af for store omkostninger atter blev opgivet.<sup>85</sup>

Opfattet som en hovedkilde til hele P. Munchs opfattelse af anvendelsen af militære midler til varetagelse af Danmarks sikkerhedspolitiske interesser og imødegåelse af trusler mod disse, må man indrømme, at det – som agitation for Det radikale Venstres synspunkter på disse spørgsmål – ikke ville have været nogen dårlig idé at publicere dem særskilt.

P. Munchs hovedindlæg blev fremsat i Folketinget 16. og 17. maj 1922. Som forhandlingerne om forsvarsspørgsmålet – også i kommissionen – havde formet sig, fandt P. Munch det rimeligt at opdele sit indlæg i to afsnit. Det første handlede om det radikale ministeriums – specielt hans – holdning under 1. verdenskrig. I løbet af dette 'opgør om fortiden' fik P. Munch præciseret, at man aldrig fra hverken hans eller hans partis side havde hævdet, at Danmark slet ikke skulle have noget forsvar eller at et sådant under ingen omstændigheder skulle anvendes. »Det, vi derimod har hævdet og hævdet atter og atter under mangfoldige Diskussioner, er, at under krigerske Forhold mellem andre Magter maa Neutralitetskrænkelser imødegaaes med de til Raadighed staaende Midler. Det sagde vi i 1909, det sagde vi i 1914... Men det betyder ingenlunde, at vi tænker os den Mulighed at optage en Krig, en Kamp af krigsmæssig Karakter overfor et Stormagtsangreb; thi dertil har Danmark ikke Midlerne...«<sup>86</sup> Og han fortsatte: »Det synes undertiden for vore ærede Modstandere lidt svært at forstaa den Forskel, vi gør mellem Magtanvendelse overfor de Angreb og de Krænkelser, som vi i det hele taget kan betyde noget overfor, og Tanken om at optage en virkelig Forsvarskamp, som man plejer at tale om.« Senere fremhævede han som dansk forsvars hovedopgave at konstatere neutraliteten og i visse

83. Ft. 1921/22, sp. 1329 ff., 9.11.1921.

84. Jvf. Er. 4, s. 241–73.

85. Er. 4, s. 326 f.

86. Ft. 1921/22, sp. 7138, 16.5.1922.

tilfælde at hævde den. Herom mente han, at der var enighed i alle danske partier. Han mente ikke, at det under krigen havde været afgørende for de krigsførende, om Danmarks forsvar havde været lidt mindre eller lidt større.<sup>87</sup> Afgørende var, mente P. Munch i 1922, at der i løbet af krigen ikke opstod strid blandt danske partier om forsvaret og neutraliteten.<sup>88</sup>

For nærværende undersøgelses formål er det andet afsnit om den militærordning, som man fra radikal side ville foreslå, vigtigere. Det indledte P. Munch med en redegørelse for den daværende tilstand i Europa, som allerede tidligere er blevet gengivet.<sup>89</sup> I fortsættelse heraf anførte P. Munch de erfaringer, han mente man havde gjort i løbet af krigen, hvor han gentog, at som vagthold ved de danske kyster, ved grænsen og i de danske farvande havde det danske forsvar løst nyttige opgaver.<sup>90</sup>

I det følgende tog P. Munch spørgsmålet om forpligtelser i henhold til Folkeforbundspagten op til overvejelse og hævdede under henvisning til Crillon-forhandlingerne og senere fremsatte udtalelser fra britisk side, nemlig Robert Cecil's, at noget mindstemål for medlemsstaternes militære udrustning ikke fandtes indeholdt i artikel 8 eller nogen anden artikel i Pagten. Derefter fremhævede han de nordiske forbehold over for deltagelse i militære sanktioner. Hele denne udredning havde som hovedformål at påvise, at medlemskabet af Folkeforbundet ikke havde medført nye forpligtelser med hensyn til omfanget af Danmarks forsvar.<sup>91</sup>

Det næste spørgsmål P. Munch tog op, var problemet om indretningen af et 'effektivt' forsvar, der ville kunne virke henholdende, indtil hjælp fra andre stater fremkom. Han fandt det tvivlsomt, om nogen anden stat ville hjælpe – med hensyn til Folkeforbundet troede han ikke på hjælp gennem det over for stormagter – og konkluderede, at i så tilfælde måtte man sikre sig gennem alliancer – i givet fald med Storbritannien – hvad imidlertid ingen danske partier gik ind for.<sup>92</sup>

Dernæst behandlede P. Munch den af Hjalmar Branting ofte citerede udtalelse om, at et folk må vise vilje til livet, også gennem militære anstrengelser. Rent bortset fra, at Sveriges forhold var anderledes end Danmarks,

87. Jvf. Er. 2, s. 224 og Troels Fink: Fem Foredrag . . ., s. 75. Sidstnævnte hævder, at omfanget af det danske forsvar gav Tyskland tillid.

88. Ft. 1921/22, sp. 7149.

89. Jvf. s. 296.

90. Ft. 1921/22, sp. 7157 f., 7.5.1922.

91. Sst., sp. 7159–68.

92. Sst., sp. 7169 ff. Jvf. hans senere bemærkninger om, at hele denne problemformulering forudsatte én 'angriber' og én, muligvis to 'hjælpere', som stred mod den hævdede neutralitetspolitik. Sp. 7173, jvf. s. 295.

ville P. Munch hævde, at et folk kunne vise vilje til livet på anden måde.<sup>93</sup>

Et hovedpunkt for P. Munch i denne og alle øvrige udtalelser om det danske forsvar var den tvungne værnepligt. P. Munch fandt den uforenelig med den megen tale om frihed og anså den for at være »Militarismens dybeste Rod«. <sup>94</sup> Han så hverken noget opdragende eller demokratisk i den, og fandt ikke, at den – som man hævdede – sikrede mod indre omvæltninger eller revolutioner.<sup>95</sup> Derimod så han i de frivillige korps, som var omtalt i regeringens forslag, en fare i tilfælde af uro og store indre uoverensstemmelser.<sup>96</sup>

Sammenfattende udtalte P. Munch om hele regeringens forslag: »Der findes ikke den paastaaede internationale Forpligtelse til effektivt Forsvar; den af Regeringen foreslaaede Ordning og de andre stillede Forslag er alle af en saadan Karakter, at der ikke ved Hjælp af dem kan tilvejebringes noget effektivt Forsvar; et Militærvæsen, der tager Sigte paa et effektivt Forsvar, er aldeles overflødig under den bestaaende verdenspolitiske Tilstand, og det er aldeles haabløst, hvis de verdenspolitiske Magtforhold atter forandres; den Ordning, der er foreslaaet, bringer samme personlige og økonomiske Byrder som den bestaaende Ordning; den har en politisk Karakter i Forholdet udadtil, som er skadelig for Landets Interesser.«

Endelig gik P. Munch i sin afslutning meget stærkt ind for, at hele spørgsmålet blev sendt til folkeafstemning.<sup>98</sup> »Jeg for min Del nærer ingen Tvivl om, at da vil de danske Vælgere, belærte af lang Tids historisk Erfaringer, belærte ogsaa af de sidste Tidens Erfaringer, erkende dette, at Danmark ikke evner at skabe et Militærværn, der kan betrygge Landet, og vil give det Svar, at dansk Politik bør samles om dette ene paa dette Omraade: at yde vort lille beskedne Bidrag til den rette Udvikling mellem Folkene, som er det danske Folks eneste Værn for dets Selvstændighed.«<sup>99</sup>

Under de senere og meget omfattende drøftelser af forsvarslovene udviklede sig en særlig markant meningsudvexling mellem den konservative Bent Holstein og P. Munch om neutralitetsforpligtelser, alliancepolitik og Folkeforbundet.<sup>100</sup> I et indlæg mod Holstein – der havde sagt, at P. Munch

93. Sst., sp. 7171 f.

94. Sst., sp. 1332, 9.11.1921.

95. Sst., sp. 7179 ff.

96. Sst., sp. 7182 f.

97. Sst., sp. 7192.

98. Sst., sp. 7193 ff.

99. Sst., sp. 7195.

100. Jvf. s. 295. Også i sine erindringer gør P. Munch opmærksom på Bent Holstein, der indtog en lige så konsekvent holdning som P. Munch, blot i modsat retning. Er. 4, s. 322.

satte sig som mål at dræbe det danske folks forsvarsvilje – sagde P. Munch, » . . at hvis det ærede Medlem dermed mener, at jeg har bidraget til at begrænse saa meget som muligt indenfor det danske Folk Troen paa, at man ved Hjælp af militært Værn kan betrygge Danmarks nationale Selvstændighed, har han deri Ret.«<sup>101</sup> I samme indlæg hævdede P. Munch som noget meget vigtigere arbejdet for at styrke det danske folks selvhævdelse overfor »den overvejende Paavirkning, som vi er Genstand for fra tysk Side«. Dertil kunne bidrage et større og snævrere samarbejde med fransk og engelsk åndsliv, med hvilket P. Munch følte sig i mere overensstemmelse end med sine danske politiske modstandere, som han anså for at være smittet af »den tyske Overklasses Tankegang.«<sup>102</sup>

Under udvalgsbehandlinger og den senere behandling i Folketinget blev dette synspunkt trukket stadig skarpere frem af P. Munch i erkendelsen af, at flertalspartierne – Venstre og Konservative – ville nå til enighed og gennemføre et forslag efter de retningslinier, som var lagt i regeringens oprindelige forslag.<sup>103</sup> Hvorfor, spurgte P. Munch, skal dette politiske samarbejde mellem Venstre og Konservative absolut bevares i dette spørgsmål? »Jeg føler mig overbevist om, at den virkelige Drivkraft til Gennemførelsen af disse Forslag, naar de nu vedtages her i Tinget, er og bliver de velhavende Klassers Ønske om at bevare den politiske Overmagt her i Landet.«<sup>104</sup>

Hele denne forsvarsdebat fra 1922 mandede fra P. Munchs og hans partis side ud i et sidste forsøg på at få forslaget henvist til folkeafstemning og dermed afgørelsen udsat.<sup>105</sup>

I sin ovenanførte argumentation for den påstand, at militærordningens gennemførelse under det daværende flertal i Folketinget var udtryk for overklassens ønske om at fastholde den politiske overmagt, anførte P. Munch bl.a. den store og i hans øjne urimeligt store interesse, man fra Venstres og Konservatives side havde vist spørgsmålet om den radikale regerings administration af 1909-ordningen under verdenskrigen. Det var for P. Munch at

101. Ft. 1921/22, sp. 7595, 23.5. 1922.

102. Sst., sp. 7596 f.

103. Jvf. Er., 4, s. 322.

104. Ft. 1921/22, sp. 9244, 25.7.1922. Nærmere begrundelse fulgte i de følgende spalter. Det var til denne bemærkning og påfølgende udredning, at P. Munch fik bifald fra tilhørerpladserne, jvf. sp. 9249, hvad P. Munch noterede i sine erindringer, Er. 4, s. 324. Argumentationen gentoges – uden bifald – den følgende dag, sp. 9327 f.

105. Sst., sp. 9309 26.7.1922. Forsøget mislykkedes, men illustrerer P. Munchs og hans partis skiftende opfattelse af det ønskelige i at få gennemført en ny ordning med større eller mindre hast, jfr. s. 439, naturligt afhængigt af udsigten til at få gennemført egne synspunkter eller ej.

se en ren taktisk manøvre, hvis formål var at bortlede opmærksomheden fra det væsentlige – nemlig hvilken fremtidig ordning, der var mulig og ønskelig – ved at lade den fange af, hvad der havde været og var, for på grundlag af det – foruden at kunne kaste tvivl over det radikale ministeriums administration – at hævde, at sådan blev det nødt til at vedblive med at være.<sup>106</sup>

Men uanset, hvad der måtte have været hensigten med ønsket om den grundige redegørelse for den radikale regerings holdning og administration under krigen, så bærer også P. Munchs indlæg – også når han skal formulere, hvilken ordning, der efter hans opfattelse er mulig og ønskelig – præg af at bygge på erfaringerne fra 1. verdenskrig. Man kan følge flere af hans synspunkter og hovedargumenter tilbage til tiden før krigen. Men når han skulle give dem indhold og anskueliggøre, hvorledes de ville fungere i praxis, så greb også han tilbage til erfaringer fra 1. verdenskrig, således som de tog sig ud for ham.

Søger man at samle hovedpunkterne i P. Munchs opfattelse af anvendeligheden af militære midler til imødegåelse af trusler mod Danmarks sikkerhed, forekommer det, at følgende på det hidtidige grundlag er centrale:

1) Hovedformålet må være at holde Danmark uden for alle krigeriske forviklinger, uanset mellem hvilke stater og hvad de hævdes at dreje sig om.

2) Danmark vil aldrig kunne føre nogen existenskamp med militære midler over for nogensomhelst sandsynlig angriber.

3) Total afskaffelse af dansk militærvæsen er umulig, fordi der til stadighed vil være bevogtningsopgaver og manifestationer af dansk tilstedeværelse, som er nødvendige for at imødegå mindre omfattende trusler mod dele af Danmarks sikkerhed.<sup>107</sup>

4) Den tvungne værnepligt udgør en indskrænkning af borgernes frihed og er endvidere skadelig i kraft af sin 'militaristiske påvirkning.'

5) Danmark har ikke indgået nogen aftale med fremmede stater – heller

106. Jvf. P. Munchs indlæg allerede, Ft. 1918/19, sp. 2262 ff., 5.12.1918. Om hans store arbejde som kommissionsformand og ved udarbejdelsen af redegørelsen for forholdene under krigen se Er. 4, s. 320, hvor P. Munch udtrykker håbet om at have bidraget til en rolig og forstående vurdering af krigens militære forhold for Danmark. I dette arbejde mødtes historikeren og politikerens P. Munch, jvf. herom s. 541 f.

107. Når Tage Kaarsted i »Hvad skal det nytte?«, s. 32 på grundlag af, at han finder en argumentation 'søgt', gætter på, at Det radikale Venstre i årene op til 1905 gik imod total afrustning af hensyn til forholdet til Folketingets Venstre, forekommer dette ikke usandsynligt. Vigtigere er dog, at denne mulige 'taktiske manøvre' siden indgår som fast bestanddel i Det radikale Venstres holdning til dette spørgsmål.



ikke under Folkeforbundet –, som forpligter det med hensyn til omfanget af dets militærvæsen. Deraf følger, at afgørelsen om dettes omfang kan og skal træffes af danskerne selv ud fra deres egen vurdering af, hvilke militære midler de anser for nødvendige og tilstrækkelige.

Betragtes disse 5 punkter som faste bestanddele af P. Munchs opfattelse af anvendelsen af militære midler til imødegåelse af trusler mod Danmarks sikkerhed, kan man i dem finde mange lighedspunkter med den opfattelse, han gjorde gældende forud for 1. verdenskrig. Man må da stille spørgsmålet, om der efter P. Munchs opfattelse slet ikke var sket nogen ændring i Danmarks omgivelser i løbet af og efter den 1. verdenskrig? Accepteres, som tidligere gjort, P. Munchs påstand om, at den endelige vurdering af omfanget af det danske forsvar måtte foregå på grundlag af en analyse af Danmarks omgivelser, og anvendes denne påstand på hans til skiftende tider fremsatte synspunkter vedrørende omfanget af dette forsvar, kunne man deraf slutte, at Danmarks omgivelser var statiske. Dette var imidlertid ikke P. Munchs opfattelse.

P. Munch redegør i sine erindringer – i forbindelse med omtalen af drøftelserne i 1922 – for, hvad han på nedskrivningstidspunktet anså for det væsentlige i sit syn på militærspørgsmålet: »For mig havde det afgørende aldrig været, om Omfanget af vort Militærvæsen var lidt større eller mindre. En Nedgang syntes mig væsentlig at have Betydning som et Symbol. Det afgørende for mig var, at Ordningen blev af en saadan Art, at den var Udtryk for Forstaaelsen af, det var udelukket, at Danmark kunde skabe det, man kaldte et »effektivt« Forsvar.« Han tilføjede lidt senere: »Den Ordning, vi fik, og som i Virkeligheden bestod uanset Ændringerne i 1932 og 1937, bragte ikke Betingelser for en virkelig Modstand mod Angreb, men den opretholdt Illusionen, der i det afgørende Øjeblik maatte bryde. Det lykkedes ikke at faa Folket som Helhed til at se Sandheden i Øjnene, selv om det kunde siges, at omkring Halvdelen af Vælgerne var naaet dertil.«<sup>108</sup>

Dette var på én gang en hård domfældelse over sin egen og sit partis succes i dette spørgsmål – som naturligvis må ses i belysning af, at den er nedfældet efter 1940 – og en klar tilkendegivelse af, hvorom det hele drejede sig for P. Munch. Nogen trøst ligger der i ordene om, at halvdelen af vælgerne – hvilket vil sige de, der havde dannet grundlaget for regeringen Stauning-Munch 1929–40 –, dog havde indset, hvad der for P. Munch var sandhed.

For så vidt kunne en analyse af P. Munchs opfattelse af anvendelsen af militære midler til imødegåelsen af trusler mod Danmarks sikkerhed slutte

108. Er. 4, s. 327.

her. Fra de standpunkter og synspunkter, som P. Munch manifesterede på dette tidspunkt – i 1922 – skete der ingen betydningsfulde afvigelser eller ændringer i hele resten af hans politiske karriere. Men til besvarelse af det stillede spørgsmål, om sammenhængen mellem ændringer i Danmarks omgivelser og P. Munchs opfattelse af dette spørgsmål, er det nødvendigt at følge hans manifesterede synspunkter videre.

Foruden forsvarsspørgsmålet stod mange andre og for P. Munch og Det radikale Venstre lige så vigtige punkter til debat og afgørelse 1920'erne igennem. Dette kunne naturligvis nåsomhelst rejses, men med hvilket formål og med hvilken udsigt til ændringer i den af P. Munch og hans parti ønskede retning måtte forekomme tvivlsomt under de – også i P. Munchs opfattelse – afgørende partipolitiske konstellationer, som indtil 1924 gjorde den af Venstre sammensatte regering afhængig af støtte fra Det konservative Folkeparti. Men ved valget dette år skiftede Folketingets partipolitiske sammensætning, og Socialdemokratiet kunne – under Thorvald Staunings ledelse – danne regering. Dette regeringsskifte skabte også mulighed for at genoptage drøftelsen af Danmarks forsvarsvæsen. I oktober s.å. fremsatte forsvarsministeren Laust Rasmussen i Folketinget forslag til love om afrustning, oprettelse af et vagtkorps og en statsmarine.<sup>109</sup> Forslagene forekommer ikke i forvejen at have været forhandlet mellem Socialdemokratiet og Det radikale Venstre, hvis samarbejde om dette spørgsmål – som overhovedet i Folketinget – var en forudsætning for at opnå en drøftelse med rimelig udsigt til forhandling og mulige ændringer fra 1922-ordningen.

Regeringens forslag kom til 1. behandling i november 1924. Den 14. november fik P. Munch ordet som ordfører for Det radikale Venstre. Han kunne i princippet tilslutte sig regeringens forslag, men fandt det ikke i alle henseender tilstrækkelig gennearbejdet og præcist.<sup>110</sup> Iøvrigt gentog P. Munch – som de øvrige debatdeltagere – deres tidligere fremførte argumenter for deres i forvejen kendte synspunkter på spørgsmålet om omfanget af det danske militærvæsen. I drøftelserne indførtes også spørgsmålet om efterårets drøftelser i Genève om en sikring og udbygning af artikel 10 – den såkaldte Genève-protokol –, men heller ikke den mente P. Munch kunne væsentligt påvirke Danmarks omgivelser ved overvejelser af det danske forsvars omfang.<sup>111</sup> Forslagene nåede ikke at komme til 2. behandling fra udvalgsbehandlingen i daværende samling. Året efter genfremsatte forsvars-

109. Ft. 1924/25, sp. 33 ff., 8.10.1924, jvf. Rd. s.å. Till. A, sp. 2539 ff.

110. Ft. 1924/25, sp. 1812, Anf. dato.

111. Sst., sp. 1835 ff.

ministeren forslagene, der i mellemtiden var blevet samarbejdet til et forslag under titlen »Omdannelse af Hær og Flaade til et Vagtkorps og en Statsmarine, bestemt til Varetagelse af Danmarks Neutralitets- og Folkeforbundsopgaver.«<sup>112</sup> Forslaget kom til 1. behandling i Folketinget 10. december 1925, og herunder præciserede P. Munch, at det var ment som et forhandlingstilbud overfor Venstre, mens han ikke gjorde sig større forhåbninger om at få de Konservative med.<sup>113</sup> I sit indlæg gik P. Munch iøvrigt særlig ind på risikoen ved frivillige korps, som i givne situationer kunne udgøre en fare for den indre sikkerhed, og han opholdt sig noget ved den mislykkede Genève-protokol og de efterfølgende Locarno-aftaler, som dog ikke væsentligt forekom ham at ændre Danmarks sikkerhedspolitiske problematik.<sup>114</sup> Han hævdede nu – som i 1918 – at Danmark ikke behøvede afvente den endelige ordning af nedrustningsforhandlinger m.v. for at beslutte sig for omfanget af sine militære midler. Også i slutningen af sit indlæg appellerede han særligt til Venstre med ord om, at også dette parti måtte være interesseret i nedsættelse af udgifterne til forsvaret.<sup>115</sup>

P. Munch blev ordfører for det nedsatte udvalg, og i løbet af dettes arbejde udbad man sig fra konservativ side oplysninger om udenlandske reaktioner på det danske forslag samtidig med, at man i pressen flittigt citerede udenlandske udtalelser, der gav udtryk for betænkelighed ved énsidig nedrustning i almindelighed og i visse tilfælde også ved dansk nedrustning.<sup>116</sup> Ved 2. behandling indskrænkede P. Munch sig imidlertid til at oplyse, at man i udvalget var blevet enige om at udsætte en egentlig drøftelse til 3. behandling.<sup>117</sup> Dog svarede forsvarsministeren på spørgsmålet om udenlandske reaktioner, hvor han dog nærmest fralagde sig nogle af ham givne udtalelser i Politiken fra september.<sup>118</sup> 3. behandling fandt sted 12. marts 1926. Her kunne P. Munch som ordfører konstatere, at det ikke havde været muligt at nå til enighed med de to mindretal – Venstre og Konservative – i udvalget, hvorfor flertallet – Socialdemokrater og Radikale – havde fastholdt det oprindelige forslag. Han fremhævede forslaget efter hans opfattelse positive sider, som man også fra anden side måtte kunne

112. Ft. 1925/26, sp. 2644, 2.12.1925. P. Munch var formand for det nedsatte udvalg, og det ændrede forslag var i væsentlig grad præget af ham. Jvf. Er. 5, s. 44–54, 56–61, 79 f.

113. Sst., sp. 3151, Anf. dato.

114. Sst., sp. 3160 f.

115. Sst., sp. 3167.

116. Sst., sp. 5656 f., 10.3.1926.

117. Sst., sp. 5657.

118. Sst., sp. 5657 ff., jvf. Politiken 27.9.1925.

påskønne: lettelsen i de økonomiske byrder og frigørelsen fra den tvungne værnepligt. Med henblik på den senere behandling i Landstinget – hvor Venstre og Konservative havde flertal – fastslog P. Munch, at afgørelsen måtte ligge i Folketinget, og at i tilfælde af, at Landstinget nedstemte det, måtte næste folketingsvalg føres på dette spørgsmål.<sup>119</sup>

Den meget tydelige invitation til Venstre, der prægede både P. Munchs og andres udtalelser til fordel for forslaget, gav imidlertid ikke det tilsigtede resultat. Efter indlæg fra Brorson fra Venstre og Pürschel fra de Konservative mente P. Munch at kunne fastslå, at der ikke var store udsigter til resultater af forhandlingerne om dette spørgsmål i den daværende samling.<sup>120</sup> Havde hensynet til en eventuel mulighed for at opnå forståelse med Venstre i dette spørgsmål hidtil lagt en dæmper på udtalelser fra P. Munchs side, så måtte dette hensyn nu formodes at vige for hensynet til ansvarsplacering og argumentation med henblik på senere valg, eventuel folkeafstemning. I hvert fald vendte P. Munch sig med betydelig mere klarhed end hidtil i denne debat mod de argumenter, der var blevet fremført fra Venstres og Konservatives side. Først behandlede han spørgsmålet om de 'sagkyndiges udtalelser', som man fra konservativ side havde lagt så megen vægt på. Han understregede, at man havde bedt de militært sagkyndige om en behandling af forslagets tekniske indhold, men havde i stedet fået nogle svar, »... som er overmaade fyldige og i mange Henseender overmaade interessante, bestaar af folkeretlige Betragtninger og Betragtninger over Danmarks politiske Stilling mellem Magterne. Det er meget naturligt, at de høje Militære Myndigheder beskæftiger sig med Spørgsmaal af denne Karakter. Det er ogsaa rimeligt, at vi under Rigsdagens og Regeringens Overvejelser tager de Betragtninger, de kan anstille, med ind i Vurderingen af de Forhold, vi her drøfter. Men jeg tror at burde tilføje, at vi kan ikke gøre det ud fra den Opfattelse, at de høje militære Myndigheder paa dette Punkt skulde sidde inde med særlige Forudsætninger, som paa nogen Maade kan antages at være bedre end de Forudsætninger, der findes hos Regering og Rigsdag. Jeg tilføjer, at vi tillige maa regne med, at der i disse Myndigheders Vurdering paa dette Omraade bestandig vil være en Fejkilde, som efter min Opfattelse atter og atter fører dem paa Vildspor, nemlig en i og for sig naturlig Tilbøjelighed til at overvurdere, hvilken betydning det

119. Sst., sp. 5716 ff., Anf. dato.

120. Sst., sp. 5735. Om nogen, selv P. Munch, på noget tidspunkt havde regnet med et sådant resultat, må være et åbent spørgsmål. Forhandlingsituationen var som helhed meget uoverskuelig og vanskelig, idet regeringen ikke i alle spørgsmål kunne regne med støtte fra Det radikale Venstre. Jvf. Er. 5, s. 49 ff.

Militærvæsen, de er vokset op med, har beskæftiget sig med Livet igennem kan man næsten sige, kan have til Betryggelse af Danmarks Stilling. «<sup>121</sup>

Efter således at have præciseret, at efter hans opfattelse var militær sagskundskab begrænset til de rent tekniske detaljer, og at samme sagskundskab var mere vildledende end vejledende, når den anvendtes på områder, der lå uden for dens snævre begrænsning, vendte P. Munch sig mod de mange udenlandske citater, der var blevet bragt ind i debatten fra Venstres og Konservatives side.

For det første mente P. Munch, at man havde overvurderet den interesse, der i udlandet blev vist for, om Danmark indrettede sit forsvar på den ene eller den anden måde. Fra ansvarlig side – hvormed mentes regeringer – var der intetsteds i udlandet vist interesse herfor. »Jeg for min Del ser derfor ikke rettere end, at det kloge, vi kan gøre, er at erkende, at den Opfattelse af Vurdering af danske Militærforhold, som hver enkelt Gruppe, hver enkelt Person eller hvert enkelt Land kan have, bestemmes af de paagældende Landes, Grupper og Personers almindelige Opfattelse og Interesse, deres Egeninteresse, ikke vor Interesse, og det er dog denne sidste Interesse, som vi ved Vurderingen af vore Forhold først og sidst maa tage Hensyn til.«<sup>122</sup>

Den understregning af, at Danmark – dvs. danskerne selv inden for deres stat – kunne og skulle afgøre, hvad der var deres interesser, og med hvilke midler og fremgangsmåder, de mente bedst at kunne varetage disse, er et gennemgående træk i hele P. Munchs argumentation om disse og andre spørgsmål. Danmark har, hævdede P. Munch, en egeninteresse, som dets befolkning og kun den er berettiget til at definere. Det var naturligvis en bekvem argumentation til at afvise alle for P. Munch uheldige udtalelser ikke alene i dette, men også i alle andre spørgsmål, hvis de kom fra udlandet. Men iøvrigt var det i god overensstemmelse med, hvad P. Munch tidligt havde hævdet og hele tiden fastholdt, nemlig at det var og måtte blive de 'nulevende' danskere, der selv måtte tage stilling til, hvad der var deres interesser. Således er argumentationen – samtidig med at den er taktisk anvendelig – også konsistent for hele P. Munchs deltagelse i dansk politik.

121. Ft. 1925/26, sp. 5736, 12.3.1926. Jvf. P. Munchs ord i efteråret 1923 ved nedsettelsen af et timandsråd med deltagelse af officerer og ministre: »Hvilken Art af politiske Spørgsmaal, idre og ydre, er der, overfor hvilke de militære Mynigheder er berettigede til at øve Indflydelse, og hvor der er Brug for denne militære Indflydelse?« (Ft. 1923/24, sp. 819, 23.10.1923), jvf. hans syn på officerer og nedrustningsspørgsmål, s. 77.
122. Sst., sp. 5737 f., jvf. samme argument sp. 5796, og senere – som udenrigsminister – Ft. 1930/31, sp. 5162, 3.3.1931.

Den udsigtsløse debat – i hvert fald med hensyn til opnåelse af forslagens gennemførelse i Landstinget – blev fra P. Munchs side afsluttet med at fastslå, » . . . at vi for vort Vedkommende forkynder ikke Danmarks Ringhed . . . Men det, vi erkender, er Danmarks ringe militære Magt.«<sup>123</sup> Han benægtede, at der fra hans og hans meningsfællers side gjorde sig indrepolitiske hensyn gældende. » . . . jeg troede vi kunde blive enige om, at det, der skiller os, er en forskellig Vurdering af, hvilken Ordning der tjener Danmarks Interesser bedst i den kommende Tid.«<sup>124</sup>

Det var andre toner, end dem, der i 1922 havde lydt om 'overklassens trang til at fastholde magten'. Men kun tilsyneladende. For det reelle indhold i begge udsagn er netop, at der var forskellige interesser – og synspunkter på, hvad der var Danmarks interesser – i dette som i en række andre spørgsmåls. Det var mere udfordrende og fængende formuleret i 1922, men heller ikke i 1926 lagde P. Munch skjul på, at så længe Venstre og Konservative indtog de standpunkter og den holdning, som de havde givet udtryk for under denne debat, ville forsvarsspørgsmålet vedblive med at være et stridspunkt i dansk indenrigspolitik.<sup>125</sup> Hans afsværgelse af indrepolitiske hensyn fra hans og hans meningsfællers side må tilskrives den almindelige begrebsforvirrende anvendelse af betegnelsen 'politik', hvor P. Munch naturligvis vil hævde, at partipolitiske hensyn ikke har været afgørende, men at hans synspunkt og standpunkt bunder i en bedre, mere dybtgående og mere realistisk analyse af Danmarks omgivelser – og formentlig også selv har troet på det. Iøvrigt var helt oplagt partipolitiske hensyn stærkt medvirkende, idet den socialdemokratiske valgsejr i 1924 og den socialdemokratiske regeringdannelse, der kun var mulig under en vis samvirken fra radikal side, var en helt uundværlig forudsætning for, at hele debatten om forsvarsspørgsmålet havde kunnet tages op igen på dette tidspunkt. Men dette udelukker ikke – hvad P. Munch naturligt hævdede – at for ham var standpunkternes og synspunkternes rigtighed afgørende, uanset hvilken partipolitisk konstellation, der gjorde sig gældende i den danske Rigsdag.

For så vidt kan han hævdes at bevise rigtigheden heraf – samtidig med at forsøge at overbevise om sit standpunkts rigtighed og muligvis skabe splittelse mellem Venstre og Konservative – da han efter regeringsskiftet i 1926, indbragte et forslag til lov om folkeafstemning om »Omdannelse af Hær og Flaade til et Vagtkorps og en Statsmarine, bestemt til Varetagelse af Danmarks Neutralitets- og Folkeforbundsopgaver« – netop samme forslag

123. Sst., sp. 5795.

124. Sst., sp. 5798.

125. Ft. 1925/26, sp. 5798 f.

som var blevet vedtaget af Folketinget i 1926, men som ikke var nået gennem Landstinget.<sup>126</sup>

P. Munchs begrundelse for at fremsætte forslaget var, at der burde gives vælgerne lejlighed til at tage stilling til dette spørgsmål alene uden indblanding af andre spørgsmål, således at man kunne få afgjort dette stadigt tilbagevendende stridsemne. Når man havde indvendt, at vælgerne ikke kunne tage stilling, fordi de ikke var bekendt med alle forhold, som rigsdagsmændene blev gjort bekendt med, så P. Munch ikke berettigelsen i denne indvending. »De Forhold, der er afgørende for Danmarks Militærvæsen, er Danmarks geografiske Stilling, Danmarks Folketal i Forhold til de Magter, der har Interesse for os, og endelig de Traktater, der er sluttet med andre Magter. Dette er de blivende, varige Forhold, som er bestemmende for Danmarks militære Stilling, og om alle disse gælder det, at de i fuldt Omfang er Vælgerbefolkningen bekendt, ganske som de er Rigsdagen bekendt.« »De Ting, der ikke kan bringes til Vælgernes Kundskab, er Ting, der kun hemmeligholdes af Hensyn til Skik og Brug og ingenlunde af Hensyn til deres særegne Betydning.«<sup>127</sup>

Der var i denne begrundelse ikke noget særlig opsigtsvækkende, da P. Munch og hans parti – samt Socialdemokratiet – lige siden 1920 havde hævdet folkeafstemningen om dette spørgsmål som en mulig fremgangsmåde, hvis man ikke kunne nå til enighed på Rigsdagen. Men det er dog værd at gøre opmærksom på, at denne argumentation forudsætter som formodning, at vælgerflertallet i dette spørgsmål ikke er repræsenteret af flertallet i Rigsdagen, samt at vælgerne stillingtagen ved valg til Rigsdagen formodes påvirket mere af andre spørgsmål end dette, i hvert fald under det daværende flertal i Folketinget. Det må også erindres, at selvom flertallet i Folketinget skulle skifte til fordel for Det radikale Venstre og Socialdemokratiet, der måtte formodes at kunne enes om dette spørgsmål, så stod tilbage Venstres og Konservatives flertal i Landstinget, som måtte anses for langt mere stabilt i kraft af de særlige regler for valg til dette ting. I denne situation stod for fremgangsmåder tilbage, hvis man – som P. Munch – lagde vægt på at få gennemført en ny forsvarsordning i overensstemmelse med socialdemokraternes og de radikales synspunkter: enten en folkeafstemning, under indtryk af hvis udfald, der så eventuelt måtte forhandles videre på Rigsdagen, eller et samarbejde i dette spørgsmål med Venstre, hvis tilslutning i givet fald kunne føre forslaget gennem begge ting. Det sidste var åbenbart forsøgt i 1924–26, men uden held. Nu forsøgte man at komme igennem med folkeafstemningen.

126. Ft. 1926/27, sp. 4190, 3.4.1927.

127. Sst., sp. 4191.

Endelig skal gøres opmærksom på, at andre hensyn kan have spillet ind, idet forholdet mellem Det radikale Venstre og Socialdemokratiet ikke var det bedste efter bruddet i 1926, hvor de radikale ikke længere fandt at kunne støtte regeringen Stauning. Da P. Munch vides at have lagt megen vægt på et godt forhold til Socialdemokratiet, men heri mødte modsigelse inden for sit eget parti, hvoraf nogle mente, at et samarbejde med Venstre også var muligt, var det at rejse forsvarssagen ikke den ringeste udvej til at manifestere en radikal-socialdemokratisk enighed – både udadtil og over for egne partifæller.<sup>128</sup>

Forslaget kom til 1. behandling i april s.å., og debatten indeholdt ingen nye synspunkter. Det gik gennem 3 behandlinger, men blot for at blive forkastet ved den sidste.<sup>129</sup>

Det forekommer rimeligt at betragte dette forslag som et propaganda-fremstød med fortrinsvis indrepolitisk sigte.

Samme år foretog P. Munch også et fremstød på en anden front, idet han i det franske tidsskrift for International Ret lod offentliggøre en artikel om den danske nedrustningsplan, som den var blevet vedtaget af Folketinget i 1926.<sup>130</sup>

Sigtet med denne artikel var først og fremmest et udenlandsk publikum, som P. Munch åbenbart mente havde misforstået og misfortolket det danske forslag. Han skriver til indledning, at den danske regerings forslag i 1924 vakte en del opsigt også i de store stater, og at mange havde stillet sig tvivlende overfor, om denne plan var i overensstemmelse med Danmarks forpligtelser som medlem af Folkeforbundet, lige som man havde spurgt, om det var klogt af en lille stat at slå ind på denne vej, når andre stater ikke fulgte trop. »Cependant la discussion démontra clairement qu'il est assez difficile pour les politiciens et les militaires des grands pays, aussi bien que pour les hommes d'Etats des petits pays, de se renseigner exactement aux les événements dans les Etats qui ont l'avantage de n'avoir pas une trop grande importance dans la politique mondiale.«<sup>131</sup>

Den underretning om forholdene i Danmark og for Danmark, som P.

128. Ovenstående bygger på Er. 5, s. 95 ff., jvf. 134 ff. Bemærkelsesværdigt er iøvrigt, at P. Munch ikke i sine erindringer har fundet dette forslag om folkeafstemning omtale værd. Han var – ifølge erindringerne – på daværende tidspunkt meget mere optaget af forholdet til Socialdemokratiet, forhandlinger om nedskæringsforslag m.v., jvf. Er. 5, s. 111–127.

129. Ft. 1926/27, sp. 4602 ff. 11.4.1927; sp. 5117 ff. 27.4.1927; sp. 5207 ff. 29.4.1927.

130. Er. 5, s. 132 f. Le Projet Danois de Désarmement et la Société des Nations. Paris 1927. Artiklen udsendtes også som selvstændig pjeces.

131. Anf. værk s. 3.



Munch her gav et udenlandsk publikum, svarede ganske nøje til den opfattelse han gjorde gældende i danske drøftelser. Et hovedpunkt i denne fremstilling var forståeligt nok hævdelser af, at Danmark ikke gennem sit medlemskab af Folkeforbundet havde påtaget sig forpligtelser med hensyn til omfanget af sit forsvar. P. Munch benyttede også lejligheden til at fastslå, at det alle stater – også stormagterne – i henhold til artikel 8 havde forpligtet sig til, var at træffe aftale om en overgrænse for deres militære udrustning.<sup>132</sup> Det var også P. Munch meget om at understrege hver stats særlige situation og vilkår, som medførte, at der kunne være store forskelle i opfattelserne om disse spørgsmål. I slutningen af artiklen gennemgik P. Munch de neutrale staters pligter og rettigheder, hvor han fastslog, at disse under ingen omstændigheder kunne medføre »un devoir de faire la guerre.«<sup>133</sup>

I et afsluttende resumé fremhævede P. Munch, at 1926-forslaget ikke gik ind for fuldstændig afrustning og at der endnu var flertal i den danske Rigsdag imod det. Men med den tilføjelse, at dette flertal var meget spinkelt, og at forslaget sikkert ville blive genfremsat, så snart nye valg havde ændret dette flertal.

I denne henvendelse til udlandet – som ved selve sin fremkomst viste, at P. Munch dog tillagde udenlandske opfattelser nogen betydning<sup>134</sup> – var der kun ét punkt, der tog direkte sigte på hjemlige forhold, nemlig hævdelser af det spinkle flertal for de modsatte synspunkter og forudsigelsen om, at 1926-forslaget ville blive genfremsat, i tilfælde af, at flertallet blev ændret.

Inden dette skete fik P. Munch endnu en lejlighed til at ytre sig om dansk forsvar, da venstre-regeringen Madsen-Mygdal i november 1927 fremsatte forslag til lov om rigets forsvar ved forsvarsminister Brorson.<sup>135</sup> Brorson fandt ikke, at der var sket større ændringer i Danmarks omgivelser siden 1922 – især påpegede han, at nedrustningsdrøftelserne ikke var kommet videre – og han fremhævede da også, at det nye forslag byggede på samme principper og betragtninger, som var gjort gældende ved gennemførelsen af ordningen i 1922. Foruden en del tekniske og formelle ændringer indeholdt forslaget ifølge Brorson den vigtige ændring, at man gennem det søgte at fastlægge den økonomiske ramme for gennemførelsen af forslaget.<sup>136</sup> Iøvrigt anmodede Brorson om, at spørgsmålet blev holdt uden for parti-politik.<sup>137</sup>

132. Sst., s. 6 passim.

133. Sst., s. 22.

134. Jvf. s. 449.

135. Ft. 1927/28, sp. 2099 ff., 30.11.1927.

136. Sst., sp. 2117. Jvf. Er. 5, s. 140.

137. Sst. sp. 2121.

Det blev det naturligvis ikke – og en appel derom havde i sig selv et partipolitisk indhold. 1. behandling fandt sted i december 1927, og de sædvanlige argumenter blev anvendt fra alle sider. Heller ikke P. Munch bidrog med noget nyt, da han tog ordet. Dog mente han ikke at kunne anerkende, at der ikke var sket nogen ændring siden 1922. Han anførte Tysklands optagelse i Folkeforbundet og voldgiftstraktaten mellem Danmark og Tyskland af 1926 som eksempler på, at noget betydningsfuldt var sket.<sup>138</sup>

Som partikonstellationen var i Folketinget på daværende tidspunkt, hvor regeringen var afhængig af støtte fra Det konservative Folkeparti, samlede interessen sig formentlig mindre om gentagelsen af de kendte standpunkter mellem tilhængere og modstandere af 1922-ordningen end om, i hvor høj grad det kunne lykkes regeringen at få de Konservative til at tilslutte sig forslaget eller i hvert fald forhandle på grundlag af det. Det for vort formål mest interessante replikskifte fandt sted, efter at P. Munch i et længere indlæg havde hævdet, at dansk forsvar var under likvidation, og at han og hans meningsfællers synspunkter havde over halvdelen af befolkningen bag sig, hvorfor han endnu engang appellerede om en folkeafstemning, hvis man betvivlede dette.<sup>139</sup> Kort derefter tog den konservative Fraenkel ordet for at imødegå P. Munch for den måde, han behandlede hele forsvarsspørgsmålet på. » . . den Iskulde, med hvilken han tog paa denne Sag, og den Knastørhed, med hvilken han behandlede den. Det var bogstavelig talt, som om man kunde høre Sandet knase under Tænderne paa ham som paa et stort Ørkenrovdyr, der havde pillet en ulykkelig Gazelle fra hinanden og gravede Knoglerne frem af Sandet for at sikre sig, at end ikke en Trevl af Kød, eller hvad der kunde sammenlignes dermed, hang ved Benene. Fornuften, den kolde, tørre Fornuft, den kolde Logik, det var det bærende for det ærede Medlems Ræsonnement fra først til sidst . . . Det, der var den egentlige Motor i ham, var, hvad Fornuften, hvad Logikken krævede.« Og han fortsatte med at sammenligne de danske radikale med det 18. århundredes radikale. »Hvor de dog ligner hele den Tid, man kalder Filosoffernes Tid! Hvor de dog ligner hele denne Kreds af Filosofer, Voltaire, Diderot, d'Alembert, Helbach, Grimm, og hvad de nu alle sammen hedder . . . med Undtagelse af Rousseau naturligvis!«<sup>140</sup>

Ræsonnementet har den betydning, at i hvert fald Fraenkel – og det gjaldt langt ind i Venstre og Konservative – ikke ville fornægte 'fornuften'

138. Sst., sp. 2836 f., 16.12.1927.

139. Sst., sp. 2917–24.

140. Sst., sp. 2938 17.12.1927. P. Munch beklagede sig i et følgende indlæg ikke over denne sammenligning, jvf. sp. 2942 og Er. 5, s. 141.

eller 'logikken' i P. Munchs mange argumenter, og større uenighed var der heller ikke om Danmarks omgivelser og deraf følgende vilkår. Men der var og der vedblev med at være uenighed om de konklusioner, man med hensyn til omfanget og udstyret af Danmarks militærvæsen nåede frem til fra henholdsvis P. Munchs og hans politiske modstanderes side. Det forekommer også, at Fraenkel ved denne lejlighed fik formuleret indholdet i og omfanget af denne uenighed.

Han fortsatte med at anfægte anvendelsen af fornuft og logik i spørgsmålet om et lands forsvar. For Fraenkel var det i hans overvejelser om det spørgsmål ikke betydningsfuldt, om man på forhånd kunne sige, at man var i stand til at værgе sig i alle sandsynlige tilfælde. »Jeg gaar ud fra det, som Georg Brandes en Gang saa overordentlig rigtigt sagde: »Enhver levende Organisme er karakteriseret ved Selvopholdelsesdrift.« Saa simpel og saa ligetil er Sagen for mig. Jeg overvejer ikke, som om det var et Spækhøkerregnskab, jeg havde med at gøre, hvorvidt det vil koste saa meget eller saa meget, men jeg siger ganske simpelt: min Drift, det, der er Natur hos mig som levende Organisme, kræver et Forsvar, et Forsvar for mig selv som et Forsvar for Landet. Og det mærkværdige er, at naar Herrerne staar som Privatpersoner – det gælder ogsaa det ærede Medlem Hr. P. Munch – nærer jeg ikke Skygge af Tvivl om, at de vil værgе sig. . . . Man skal værgе sig – det er en Drift, man har, naar man er Menneske, naturligvis ikke, naar man er Astrallegeme eller Princip, eller jeg ved ikke hvad. Men naar man er Menneske, saa er det dette ganske simple Forhold, der bestemmer ens Stilling i Forsvarsspørgsmålet.«<sup>141</sup>

Fraenkel ville næppe hævde, at alle, der ikke mente som han i forsvarsspørgsmålet, enten var astrallegemer eller principper – og den bevidst polemiske tone i indlægget skal da heller ikke friste til for vide konklusioner på grundlag af det. Men ét punkt er tilsyneladende centralt – nemlig selvforsvarsinstinktet hos levende organismer. Hvad enten det blev formuleret som 'viljen til at overleve', 'den nationale ære' eller 'hensynet til Danmarks forpligtelser', så var det fundamentalt denne overbevisning om et selvforsvarsinstinkt, der lå bag. At ræsonnementet rent logisk lider under den brist, at en gruppe eller organisation af levende organismer – som i dette tilfælde staten Danmark – ikke er en levende organisme,<sup>142</sup> og at enkeltindividets mulige

141. Sst., sp. 2940. Fraenkel gentog udsagnet om naturdriften, som er det karakteristiske særkende for alt, hvad der vil kalde sig en levende organisme. Sp. 2943.

142. 'Personificeringen' af staten er blevet imødegået af mange teoretikere; mest udførligt og dybtgående af Harold & Margaret Sprout i *The Ecological Perspective on Human Affairs with special reference to international politics*. Princeton 1965, s. 34 passim.

selvopholdelsesdrift – eller drifter i det hele taget – ikke lader sig overføre til en gruppe eller organisation af enkeltindivider, er i denne forbindelse analytisk betydningsfuldt, men med hensyn til ræsonnementets politiske anvendelighed underordnet. Det var et enkelt og for alle enkeltindivider letfatteligt og derfor slagkraftigt argument og derfor uhyre anvendeligt til at påvise, at alle ræsonnementer på grundlag af 'fornuft' eller 'logik' ikke slog til. P. Munch tog ikke ved denne lejlighed tankegangen op til behandling, men talte reelt 'ved siden af' Fraenkel med sine stadige henvisninger til, at stemninger ikke burde afgøre en stats forsvarsvæsen. Der var ikke for hans modstandere tale om 'stemninger' i betydningen pludselige indskydelser eller følelsesbestemte reaktioner; der var tale om en dyb overbevisning om 'den menneskelige natur' og deraf afledede 'forsvarsmekanismer'.

Det var iøvrigt på baggrund af denne debat om forsvarslovene – men ikke alene på grund af den –, at de Konservative frasagde regeringen deres støtte, hvorefter der blev udskrevet valg. Det var på grundlag af dette valgs resultat, at ministeriet Stauning-Munch dannedes.

I åbningstalen i oktober 1929 meddelte statsminister Stauning, at »Den af Folketinget tidligere vedtagne Lov om Omdannelse af Hær og Flaade vil blive genoptaget...«<sup>143</sup> Allerede 2 dage senere fremsatte forsvarsminister Laust Rasmussen forslaget i Folketinget.<sup>144</sup> P. Munch holdt sig som udenrigsminister noget tilbage i disse drøftelser. Men under finanslovsdebatten fastslog han dog, at »Hver Vælger, der stemte i April i Aar, vidste, at hvis hans Afstemning bidrog til at skifte Flertallet her i Tinget, saa vilde det betyde Genoptagelse fra Regeringens Side og fra dette Tings Flertals Side af et ganske bestemt, længe kendt Forslag, det Forslag, som var vedtaget i Folketinget i 1926, og som forelaa gennemdrøftet i Tinget, paa Vælgermøder, i Pressen, paa alle mulige Maader, indprentet i Vælgerbefolkningens Sind i en Grad som sjældent noget Forslag har været det.«<sup>145</sup> Sigtet med disse ord var at fastslå, at nu var der atter i det danske folk flertal af dem, der kunne se 'sandheden' i de to regeringspartiers syn på forsvarsspørgsmålet.

Under 1. behandling af lovforslaget fandt P. Munch anledning til at udtale følgende: »Jeg betragter Stillingen denne Sag vedrørende saaledes, at Sagen reelt set er afgjort; Rustningssystemet er faldet i Danmark overfor Befolkningen . . . Det Arbejde, der gennem 50 Aar har været gjort imod Rustningspolitikken og mod Troen paa, at vi kan sikre Danmark ved Militærvæsen eller blot forsøge Danmarks Sikkerhed i nogen Grad derved, bærer nu sin

143. Ft. 1929/30, s. XI, 1.10.1929.

144. Sst., sp. 57 ff., 3.10.1929.

145. Sst., sp. 302, 15.10.1929.

Frugt ved Gennemførelsen af en Ordning paa det Grundlag, som er givet i det Regeringsforslag, der her foreligger.«<sup>146</sup>

Om forholdet til Danmarks omgivelser fremførtes de sædvanlige argumenter fra begge sider.<sup>147</sup>

Trods P. Munchs optimisme blev forslaget ikke færdigbehandlet i den daværende samling, men genfremsattes i oktober 1930.<sup>148</sup> De forskellige gensidige manøvrer under disse forhandlinger har i denne forbindelse ingen interesse. De samme modsætninger gjorde sig stadig gældende.<sup>149</sup>

Ved Rigsdagens åbning i september 1931 udtalte statsminister Stauning sig først og fremmest om de truende kriser ude i verden hvis virkninger nu havde vist sig i Danmark i form af arbejdsløshed, svigtende købeevne, formindsket afsætning og faldende priser på danske landbrugsvarer. På denne baggrund nævnte han også lovforslag, som ville blive genfremsat og herunder forslaget om omdannelsen af hær og flåde. »Dette sidstnævnte Lovforslag aabner Mulighed for meget stor Nedgang i Statens Udgifter, hvilket under de forhaandenværende Forhold er af særdeles stor Betydning.«<sup>150</sup>

Som bekendt lykkedes det i løbet af denne samling at nå til enighed med Venstre om nogle økonomiske besparelser på forsvarsvæsenet, mens regeringens forslag ikke blev gennemført.<sup>151</sup>

Ved genfremsættelsen af regeringens forslag i oktober 1932 udtalte forsvarsministeren, at når man var gået med til forårets ordning, skyldtes det, at den var 6 millioner kroner billigere end den hidtidige ordning, ». . . men vi erklærede, at i vore Øjne led den af de samme Mangler som tidligere Ordninger; det var en ubrugelig Ordning, som dog havde den Fordel at være 6 Millioner billigere. Vi udtalte, at vi fremdeles agtede at fortsætte med Arbejdet for vort Afrustningsforslag.«<sup>152</sup>

Under åbningsdebatten i efteråret 1933 fremhævede den konservative Christmas Møller i sit indlæg nogle udtalelser fremsat af den socialdemokratiske ordfører Hans Nielsen. Efter at have vendt sig mod overklassens til-

146. Sst., sp. 2019, 14.11.1929.

147. Jvf. s. 89 f.

148. Ft. 1930/31, sp. 39, 9.10.1930.

149. P. Munch talte om dette spørgsmål i Folketinget 16.10.1930, sp. 189, 190, 210; 3.3.1931, sp. 5161; 6.3.1931, sp. 5285 og 11.3.1931, sp. 5446 – i Landstinget 20.3.1931, sp. 1291, 1305, 1308, 1312, 1314.

150. Ft. 1931/32, sp. XI, 24.9.1931.

151. Det vedtagne forslag til lov om hærens ordning m. v. indbragtes i Landstinget 16.3.1932 og færdigbehandlede i begge ting i løbet af 7 dage. Rd. 1931/32, Till. A., sp. 6757 ff., jvf. Till. C., sp. 1503 ff.

152. Ft. 1932/33, sp. 27, 5.10.1932.

bøjelighed til at tage patent på fædrelandskærlighed og måle den i antallet af kanoner gik Hans Nielsen over til at tale om det smukke danske hus, som også arbejderne ville værne.<sup>153</sup> Christmas Møller spurgte, hvorfor Hans Nielsen dog var kommet med alle disse udfald mod de konservative. »Grunden er simpelthen den, at det ærede Medlem Hr. Hans Nielsen . . . er, om jeg saa maa sige, den højstærede Statsministers Prøveballon; det er nu hans Lod i Livet – jeg misunder ham den i Sandhed ikke.« Hvad var det, Hans Nielsen egentlig ville sige?, spurgte Christmas Møller. »Det var i Virkeligheden dette, at al den Galskab og al den Taabelighed, som Socialdemokraterne har udvist i 50–60 Aar med Hensyn til Afrustning, den er de nu ved at forlade.«<sup>154</sup> Humlen i det hele var efter Christmas Møllers opfattelse, at afrustningsforslaget ikke var blevet genfremsat, »og nu skulle vi angribes paa alle disse Maader for at skjule, hvad det var Socialdemokraterne her gjorde.«

I sit svar herpå anførte statsminister Stauning, at man fra hans partis side aldrig havde lagt skjul på, at grænsen skulle værnes med de midler, som man rådede over. »Det ærede Medlem ved jo for øvrigt særdeles vel, at vi i vort eget Forslag om de militære Forhold just regner med en Vagtstyrke, som netop i særlig Grad er beregnet paa Grænsen, og den skulde naturligvis ikke staa opstillet dernede som Tinsoldater, til Stads, men den skulde bruges i det Øjeblik, det er nødvendigt at bruge den. Dette har jeg også talrige Gange sagt: med de Midler, vi raader over, og under en Nyordning med de deri foreslåede Midler vil vi vogte og beskytte Grænsen, der efter vor Mening skal betragtes som lagt fast.«<sup>155</sup> Senere kom Stauning ind på afrustningsforslaget – som nu var blevet så interessant for Christmas Møller, der med hævet stemme havde spurgt: »Hvad er Meningen, skal Afrustningsforslaget ikke fremsættes? Nej, jeg beder det ærede Medlem undskyldte, jeg har virkelig dristet mig til at mene, at det foreløbig er forkastet ofte nok, og Landstinget er jo ikke blevet ændret, siden dette Forslag sidste Gang blev forkastet . . . Naar vi atter befinder os over for en Situation, hvor man skal søge at udnytte de parlamentariske Muligheder, altsaa f. Eks. en Landstingsopløsning, er det højst sandsynligt, at det ærede Medlem vil faa sin Nysgerighed efter igen at se dette Forslag tilfredsstillet, og saa vil det formodentlig

153. Ft. 1933/34, sp. 33 f., 12.10.1933. I direkte fortsættelse heraf nævnte Hans Nielsen specielt Sønderjylland og grænsen, ligesom han senere spurgte, om man fra hærens officerers side nu var parat til at lede den fysiske opdragelse af ungdommen, som socialdemokraterne længe havde krævet. Han vendte sig dernæst mod de frivillige korps med ordene, »Vi kan ikke tolerere, at der opstaar et Bandevæsen her i Landet.« (sp. 37).

154. Sst., sp. 71.

155. Sst., sp. 128 f.

igen vække en overvældende Opmærksomhed.«<sup>156</sup> Iøvrigt benægtede Stauning, at der var noget nyt i Hans Nielsens udtalelser og tilsluttede sig hans opfattelse både med hensyn til fysisk opdragelse og de frivillige korps, som også han mente burde afskaffes.

Skønt P. Munch ikke på daværende tidspunkt med ét ord ytrede sig offentligt om disse spørgsmål, har de gengivne udtalelser betydning til forståelse af hans opfattelse af omfanget af danske militære midler, da de blev fremsat af chefen for den regering, som han var udenrigsminister i.

Det er rimeligt først at påpege, at man altså inden for regeringen var blevet enig om ikke at genfremsætte afrustningsforslaget. Om den af Stauning givne begrundelse – de stadige forkastelser i Landstinget – var udtømmende, får stå hen. Men forslaget opretholdtes for så vidt, som Stauning bebudede dets sandsynlige genfremsættelse, når bedre udsigter for dets vedtagelse forelå. At man fra konservativ side med særlig iver påpegede den manglende genfremsættelse er forståeligt. Men Christmas Møllers påstand om, at Socialdemokratiet nu var ved at forlade afrustningsprogrammet kan ikke tillægges nogen værdi som udtryk for, hvad der var Socialdemokratiets eller regeringens hensigt – højst som udtryk for, hvad han ønskede at se heri. Hverken Hans Nielsens ord om det smukke hus, som også arbejderne ville værne, eller Staunings ord om grænsevagten, der ikke var tinsoldater, rummede noget nyt. Det havde siden 1926 til stadighed været hævdet fra både socialdemokratisk og radikal side – også P. Munchs –, at et vist militært beredskab var ønskeligt til imødegåelse af begrænsede eller delvise trusler mod Danmarks sikkerhed. Den situation, der forelå i 1933, var – som påpeget – netop risikoen for en begrænset trusel ved 'slesvig-holstensk', national-socialistisk pression, eventuel aktion over for grænsen, som imidlertid ikke i sit daværende omfang kunne formodes at have tilslutning fra den tyske centralregering.<sup>157</sup> I en sådan situation kunne selve de fremsatte udtalelser udlægges som en pression over for eventuelt handlelystne tyskere umiddelbart syd for grænsen. Det var i fuld overensstemmelse med begge regeringspartiers indstilling over for hele forsvarsspørgsmålet under disse omstændigheder at søge grænsevagten styrket, så den ikke kunne forveksles med tinsoldater.<sup>158</sup>

Det afgørende er, at man ikke på grundlag af disse udtalelser i denne situation kan danne sig nogen formodning om en afgørende ændring i hverken hele regeringens holdning til forsvarsspørgsmålet eller nogen socialdemo-

156. Sst., sp. 130 f.

157. Jvf. s. 272.

158. På et møde med danske journalister i april samme år havde P. Munch meddelt, at regeringen ville styrke grænsevagten. UM 110.D.11., 11.4.1933.

kratisk afstandtagen fra P. Munchs eller de velkendte radikale synspunkter.<sup>159</sup>

Vender man sig derefter til P. Munchs senere nedfældede erindringer, får man indtryk af, at en modsætning dog gjorde sig gældende inden for regeringen i disse spørgsmål. Ifølge P. Munchs gengivelse af et møde i Det udenrigspolitiske Nævn 31. marts 1933 var der blandt socialdemokrater, venstre-mænd og konservative et »Ønske om kraftig Indskriden og om Forstærkning af Grænsebevogtningen«, mens han og de radikale »vedblivende holdt paa, at Urotegn fra vor Side kun kunde gøre Skade«.<sup>160</sup> Der var tilsyneladende ikke uenighed om, at uroen syd for grænsen indebar en risiko for Danmarks sikkerhed i dens delvise betydning; der var åbenbart heller ikke uenighed om, at en dansk moddemonstration var både nødvendig og mulig; uenigheden forekommer at stå om, med hvilke midler en sådan moddemonstration mest hensigtsmæssigt kunne foretages. P. Munch foretrak mindre iøjnefaldende militære midler såsom forøgelse af statspolitiet og uniformsforbud (der samtidig kunne ramme de konservative). Da uroen syd for grænsen ikke videreudviklede sig, kom det ikke i løbet af 1933 til nogen egentlig og konstaterbar modsætning mellem Socialdemokratiet og de radikale – hverken inden for eller uden for regeringen.

Men det udviklede sig videre de følgende år, hvor man fra socialdemokratisk side ved hovedbestyrelsesudtalelsen i maj 1934 og landsmødeudtalelsen i november 1935 tilsyneladende ændrede opfattelse af betimeligheden i at opretholde afrustningsforslaget under de daværende forhold i Danmarks omgivelser. Blandt disse påpegede man specielt de nazistiske og kommunistiske diktaturer, men fremhævede umiddelbart efter, at yderligere bestræbelser i retning af afrustning nu måtte foregå inden for Folkeforbundet og dets organer.<sup>161</sup>

»Blandt vore Meningsfæller fremkaldte Udtalelsen ret megen Bekymring for Udviklingen i Socialdemokratiet«, skrev P. Munch senere. »Der var i det hele af og til en Følelse af, at man maatte regne med den Mulighed, at Socialdemokraterne kunde mødes med de Konservative baade i det Spørgsmaal og med Hensyn til Toldpolitikken.«<sup>162</sup> P. Munch hævdede, at han aldrig selv nærede en sådan bekymring; han kunne nok se tendenser i den retning i Socialdemokratiet, men gik ud fra, at det kun ville blive til tilløb. Samtidig

159. Jvf. Sjøqvist s. 57 f. Man kan på dette grundlag heller ikke benægte muligheden, men intet hidtil fremdraget samtidigt materiale synes at bekræfte en sådan formodning.

160. Er. 6, s. 10, jvf. Sjøqvist s. 52 f.

161. Er., 6, s. 16 f.

162. Er. 6, s. 17, jvf. Ole Bjørn Kraft, s. 630 f.



var han opmærksom på, at man fra konservativ side med iver ville bestræbe sig for at understrege og eventuelt uddybe en formodet modsætning mellem Socialdemokratiet og de radikale.

Meget tyder således på – selvom P. Munchs bagklogskab ved nedskrivningen af erindringerne tages i betragtning –, at i spørgsmålet om omfanget af Danmarks militære midler var der under indtryk af ydre begivenheder ved at opstå visse uoverensstemmelser mellem de to regeringspartier. Taget på indholdet af de afgivne erklæringer og offentlige udtalelser gik uenigheden mere i retning af socialdemokratiske betænkeligheder ved at opretholde afrustningsforslaget end nogen præcis opfattelse af, at en egentlig forøgelse i forhold til 1932-ordningen var hensigtsmæssig. Der var således en uenighed om, hvor vidt de to regeringspartier skulle opretholde og fastholde en ved deres tiltræden stærkt fremhævet og meget agiteret nedskæring og omdannelse af det danske forsvar, mens spørgsmålet om en forøgelse eller udvidelse af dette ikke synes at have været drøftet.<sup>163</sup>

Resultatet af denne uenighed blev, at regeringen ikke genfremsatte afrustningsforslaget på noget senere tidspunkt i P. Munchs udenrigsministertid. Betragter man det som et spørgsmål om, hvilket af de to partier, der fik gennemført sit synspunkt, må man i denne uenighed konstatere, at det gjorde Socialdemokratiet.<sup>164</sup> Hvilket iøvrigt ikke kan undre i betragtning af partiets vælger- og mandatmæssige overvægt i forhold til Det radikale Venstre, for hvem regeringssamarbejdet måtte betyde en stadig tilpasning til, hvad det var muligt at opnå inden for det for begge partier i sig selv værdifulde samarbejde.

I 1935 kom det ifølge P. Munchs erindringer til en ny behandling af spørgsmålet inden for regeringen. Stauning bad om et aftenmøde om anskaffelser til forsvaret m. v. Det blev afholdt 22. marts i P. Munchs hjem. Stauning fremlagde nogle af general With udarbejdede forslag – og P. Munch hævder, at hans indtryk var, at de socialdemokratiske ministre var parat til at følge Stauning. Her var der således – under forudsætning af, at P. Munchs gengivelse af de faktiske omstændigheder kan accepteres – tale om et forslag til forøgelse af det danske forsvar. Som P. Munch skriver: » . . . at man ved at gaa denne Vej vilde forlade det Standpunkt, at dansk Militærvæsen kun magtede begrænsede Bevogtningsopgaver, hvorom Social-

163. Jvf. Er. 8, s. 384.

164. Jvf. Er., 6, s. 177: » . . . vi var jo paa det rene med, at naar Socialdemokraterne ikke længere ønskede en Formindskelse af vort Militærvæsen, da var det givet, at denne ikke kunde ske . . . « Hvor meget og hvor stærkt man inden for Det radikale Venstre ønskede at fremme det synspunkt, man fastholdt, kan man iøvrigt få sine tvivl om. Men til nogen egentlig afklaring kom det aldrig.

demokraterne og vi stedse havde været enige.«<sup>165</sup> På de radikale ministres vegne skal P. Munch havde tilbudt forhandling om afhjælpning af påviselige mangler inden for det bestående omfang, men taget afstand fra de af Stauning fremsatte forslag.

Efter at de socialdemokratiske ministre havde forladt P. Munchs hjem skal Zahle have sagt »Ja, saa er jo altsaa det Ministerium forbi.« Hvortil P. Munch svarede: »... at det kunde jo være, men foreløbig maatte vi afvente, hvad der videre vilde ske.«

P. Munch fortsætter: »Der skete imidlertid intet; Stauning vendte ikke siden tilbage til Spørgsmålet . . . Vi hørte ikke mere til Planerne. Ministeriets sædvanlige Virksomhed fortsattes, som om denne Forhandling ikke havde fundet Sted.«

Denne episode forekommer – stadig forudsat, at P. Munchs gengivelse af den i hovedtrækkene er korrekt – at kaste et skarpt lys over både P. Munchs indstilling til anvendelsen af militære midler til imødegåelse af trusler mod Danmarks sikkerhed, og under indtryk af hvilke omstændigheder og vilkår, han hovedsagelig traf beslutning om sin konkrete stillingtagen til dette spørgsmål. Tilsyneladende havde også han fra og med 1933–34 indstillet sig på, at det næppe tjente noget formål at fremture med fremsættelsen af afrustningsforslaget. Både ydre begivenheder og tilstande samt indre forhold kan have været medvirkende hertil. Under alle omstændigheder vides han ikke på noget tidspunkt at have taget initiativ i dette spørgsmål eller søgt det rejst, hverken inden for ministeriet eller i andre forbindelser. Med andre ord: afrustningsforslaget var 'lagt på is'; programmet blev opretholdt, men ikke anset for gennemførligt under de daværende omstændigheder. I stedet blev initiativet med hensyn til omfanget af det danske forsvar overladt til det andet regeringsparti.<sup>166</sup>

Man møder fra da af meget få udtalelser eller ytringer fra P. Munchs side om dette spørgsmål. På den anden side var formentlig hverken socialdemokraterne eller de øvrige partier i tvivl om, at på et eller andet punkt lå der en grænse for, hvor langt P. Munch og det radikale parti var parat til at gå med hensyn til omfanget af det danske forsvar. Den blev ikke præciseret under regeringsforhandlingerne i marts 1935, fordi man ikke fra socialdemokraternes side pressede på for at prøve, hvor langt de radikale var parat til at gå. Både på grundlag af denne episode og senere udtalelser fra socialdemokratisk side er det uhyre vanskeligt at danne sig noget indtryk af, hvor

165. Er. 6, s. 83 f.

166. Jvf. P. Munch på Det radikale Venstres landsmøde maj 1935: »... det klogeste vilde være at unde Socialdemokraterne Ro til at vinde Klarhed i denne Sag.« Er. 6, s. 85.

vidt man fra deres side var påtalt til at gå. Det var Stauning, der på et pressemøde i marts 1936 i anledning af de konservatives forslag om anskaffelse af materiel til luftforsvaret m. m.<sup>167</sup> betegnede sådanne drøftelser som uheldige, »eftersom man vel vanskeligt kan tænke sig et Luftangreb rettet mod Danmark af andre end Tyskland.«<sup>168</sup> Det var Hartvig Frisch, der som socialdemokratisk ordfører – og samtidig formand for det nedsatte 21-mandsudvalg til drøftelse af forsvaret – i marts 1939 vendte sig mod de konservative, fordi, påstod han, forsvarsspørgsmålet for dem ikke var et sagligt spørgsmål, »Men en Tro, nemlig en Tro paa, at der altid skal mere til.«<sup>169</sup> Det var Stauning, der i oktober 1938 – med München-krisen som baggrund – udtalte, at de netop stedfundne begivenheder ikke »egentlig opmuntrer til at anskaffe eller at holde noget stort Militærapparat. Jeg vedkender mig den Opfattelse, at vi under internationale forviklinger maa have en passende Styrke, og jeg mener, at denne Styrke skal være forsvarlig udstyret. Denne Styrke skal sættes ind paa Løsningen af de begrænsede Opgaver, som kan komme til at foreligge, men det kan ikke være rimeligt, at vi indretter os paa store krigsmæssige Opgavers Løsning.« Det var ønskeligt, fortsatte Stauning, om man under drøftelser om disse spørgsmål søgte at fastholde skillelinien mellem de to arter af beredskab: »det vi efter vore Forhold behøver, og det, de behøver, der anlægger deres Liv paa at skulle føre Krig.«<sup>170</sup>

Citaterne fra socialdemokratisk side kunne suppleres med flere af samme art. Men de anførte er tilstrækkelige til at påvise det, som i denne forbindelse er afgørende, nemlig at man fra socialdemokratisk side i disse spørgsmål hele tiden markerede en tydelig afstand mellem de konservatives og egen opfattelse.

Det forekommer herefter rimeligt at anskue P. Munchs opfattelse af omfanget af det danske forsvar på baggrund af hans bemærkelsesværdige tilbageholdenhed med at udtale sig om disse spørgsmål efter 1933–34. Denne tilbageholdenhed er i god overensstemmelse med hans indstilling i 1935 – nemlig den at overlade det til andre at tage initiativet i disse spørgsmål og så afvente forhandlingssituationen om konkrete forslag for at se, hvor langt man fra forskellig side – ikke mindst socialdemokratisk – var parat til at gå. Det er næppe begrundet i noget samtidigt materiale, når det siden er blevet fremstillet, som om P. Munch ved sin logik og overtalelsesevne holdt socialdemokraterne tilbage fra at gå videre – så vidt, som de 'egentligt'

167. Ft. 1935/36, sp. 3155, 20.2.1936, jvf. Rd. s. å. Till. A, sp. 4241.

168. UM 110.D.11., 26.3.1936.

169. Ft. 1938/39, sp. 4965 f., 7.3.1939.

170. Sst., sp. 183, 14.10.1938.

ønskede – i disse spørgsmål.<sup>171</sup> Alt tyder på, at han indtog en fuldstændig passiv holdning og overlod det til de øvrige at gætte på, hvor langt de kunne få ham og hans parti til at gå. Ingen var i tvivl om hans synspunkter på dette område. Men heller ingen var i tvivl om, at der inden for disse synspunkter var en glidende grænse, hvis yderpunkt først blev nået, når man efter hans opfattelse var kommet til det punkt, hvor man havde hævdet Danmarks muligheder for at føre et 'effektivt' forsvar eller en existenskamp. Hvor langt han og hans parti i givet fald ville have været parat til at strække sig og stadig kunnet hævde, at dette punkt ikke var overskredet, må stå hen i det uvisse. Han og de radikale gik med til ordningen i 1937 – tilsyneladende uden større vanskeligheder<sup>172</sup>. Også erklæringen af 19. januar 1940 kunne P. Munch og hans parti tiltræde – med hovedvægten lagt på erklæringens udtryk om »at de Midler, der raades over, om fornødent skal anvendes«, lige som P. Munch over for journalister var ivrig efter at understrege, at erklæringen ingen forbindelse havde med Sønders udtalelser i den svenske rigsdag<sup>173</sup> eller begivenheder uden for Danmark i det hele taget. »Vedtægelsen skyldes indre Forhandlinger. Enigheden af stor Værdi udadtil.«<sup>174</sup>

Det var til besvarelsen af spørgsmålet om, i hvor høj grad ændringer i Danmarks ydre vilkår forekom at have påvirket P. Munchs opfattelse af behovet for militære midler til imødegåelse af trusler mod Danmarks sikkerhed, at vi fortsatte analysen af P. Munchs udtalelser om dette spørgsmål efter 1922.<sup>175</sup>

På baggrund af dem kan svaret ikke blive andet end, at ændringer i Danmarks omgivelser ikke på noget tidspunkt synes at have øvet indflydelse på P. Munchs opfattelse af anvendelse af militære midler til imødegåelse af trusler mod Danmarks sikkerhed. Kærnepunktet i denne opfattelse – Danmarks militære ringhed – forekommer at være grundfæstet på et meget tidligt tidspunkt og at have holdt sig uanset, hvilke forandringer, der skete i verden uden for Danmark. Det synes endog at være blevet yderligere for-

171. Peder Tabor: *Staunings Politik i Th. Stauning Mennesket og Politikerne*, Kbh. 1964, s. 13 ff., især s. 74–88, jvf. Sjøqvist s. 27 og 61.

172. Jvf. Er. 6, s. 177–84. P. Munchs eneste indlæg ved forhandlingerne om denne ordning var et kort svar, der blot understregede, at der ikke havde været ført forhandlinger med stormagter om dette forslag, og at regeringen havde befolkningens tilslutning til sin upartiske holdning i forhold til stormagterne. (Ft. 1936/37, sp. 3590 f., 12.2.1937).

173. Jvf. s. 330.

174. UM 110.D.15., 20.1.1940. Jvf. Viggo Sjøqvist: *Folketingets beslutning af 19. januar 1940 i Hilsen til Hæstrup*, Odense, 1969, s. 206–31.

175. Jvf. s. 445 f.

stærket efter 1. verdenskrig og kunne herefter begrundes og exemplificeres med erfaringer fra denne, som de tog sig ud for P. Munch. Argumentet fra 1918 – som iøvrigt var en gentagelse af et meget tidligere fremsat argument – forekommer således i højere grad at være et bekvemmelighedsargument i den forstand, at det gjorde det lettere at imødegå modstanderes argumentation, når man inddrog overvejelser om Danmarks omgivelser, snarere end at være udtryk for, at P. Munch overhovedet mente, at der var sket eller ville ske sådanne ændringer, at de på det væsentlige punkt ville kunne ændre hans opfattelse. Dertil kom i 1918, at han og hans meningsfæller kunne nære visse forhåbninger om, at de forhold, som ville blive søgt etableret i det internationale system efter verdenskrigen, ville kunne anvendes til bestyrkelse af deres argumentation i Danmark.<sup>176</sup>

For det var og blev i Danmark, at argumentationen skulle føres og tilslutningen til P. Munchs opfattelse af anvendelsen af militære midler overhovedet havde nogen mulighed for at omsættes i praktiske resultater. Gennem hele hans politiske karriere ser man da også, hvorledes hans henholdsvis aktioner og reaktioner inden for dette spørgsmål fortrinsvis er betinget af indre forhold. Partikonstellationerne på Rigsdagen, formodninger om et folkeflertal der er imod flertallet på rigsdagen, beskyldninger mod modstanderne for at varetage overklasseinteresser og endelig i 1929 den socialdemokratisk-radikale valgsejr med dette emne som hovedpunkt i valgagitationen. Det var det danske folks flertal, der havde erkendt 'sandheden', som P. Munch havde indset den for mere end 20 år siden – og det var dets uantastede og uangribelige ret til at afgøre dette spørgsmål, der nu forekom at bringe gennemførelsen af P. Munchs synspunkter inden for rækkevidde.

Ændringer i Danmarks omgivelser kunne fra situation til situation henholdsvis tages til indtægt for eller fralægges enhver betydning for dette synspunkts berettigelse. Modstandernes bestræbelser for at anvende forpligtelser over for udlandet – enten moralske eller folkeretlige – som argumentation for deres synspunkter, blev pure afvist. I stigende grad fremhævedes det synspunkt, som uanset ydre omskiftelser talte til fordel for P. Munchs indstilling, nemlig at danskerne i Danmark og ikke mennesker i udlandet skulle afgøre, hvorledes Danmark indrettede sit forsvar.

Det var denne uforanderlige og stædige fastholden ved kernen i sin opfat-

176. Mod udtrykket »bekvemmelighedsargument« kan indvendes, at det for så vidt var logisk nok. Alt afhæng af, hvilke konklusioner man drog af den foretagne analyse af Danmarks omgivelser; og denne afhæng tilsyneladende mindre af »omgivelserne« end af det standpunkt, man i forvejen havde indtaget til dette spørgsmål.

telse af Danmarks muligheder for at anvende militære midler til varetagelse af sine sikkerhedspolitiske interesser, der formentlig mere end noget andet skaffede P. Munch ry for at være 'dogmatiker', 'teoretiker' eller for 'ikke at ville lære af livet'. Og set ud fra en analytisk betragtning må man komme til samme resultat: der skete ingen ændring i P. Munchs opfattelse i dette spørgsmål uanset hvilke ændringer, der også fra hans side blev erkendt at være indtruffet i Danmarks omgivelser.

Til forklaring herpå kan anføres to forhold. For det første kunne P. Munch hævde, at trods alt, hvad der skete i tiden fra 1905 til 1940, så undergik Danmarks struktur, dets geografiske beliggenhed og dets umiddelbare omgivelser ikke sådanne ændringer, at de på afgørende måde kunne hævdes at have givet Danmark bedre muligheder for at anvende militære midler. Som vi har set, vendte han gentagne gange i løbet af 1930'erne tilbage til det synspunkt, at forholdene var ved at komme til at ligne dem, der bestod forud for 1914. Det gjaldt næppe i al almindelighed – men det gjaldt for så vidt angik det i hans øjne afgørende spørgsmål: forholdet mellem stormagterne Storbritannien og Tyskland. For det andet må man rent analytisk fastslå, at var P. Munch dogmatisk med hensyn til sin opfattelse af dette spørgsmål, så var hans modstandere i Danmark det i lige så udstrakt grad. Gennemgår man hans mest forbitrede modstanderes argumenter i dette spørgsmål over samme tidsrum, så vil man hos dem finde samme dogmatiske indstilling til spørgsmålet, som hos P. Munch. Også for dem gjaldt, at verden uden for Danmark kunne ændre sig – også efter deres opfattelse –, men deres standpunkt med hensyn til Danmarks muligheder for at anvende militære midler til varetagelse af sin sikkerhed ændrede sig ikke.<sup>177</sup>

Det er en traditionel og meget udbredt opfattelse, at en stats udenrigs- og forsvarspolitik har et særligt indbyrdes forhold, som gør dem til et uadskilleligt hele. Synspunktet trænger til en nærmere undersøgelse, fordi så mange standpunkter og synspunkter på både udenrigspolitiske og forsvarspolitiske spørgsmål i langt højere grad synes at være betinget af indre end af ydre forhold, hvorfor den énsidige sammenkædning af disse to forhold ikke forekommer analytisk holdbar.

For P. Munchs vedkommende – som for dansk forsvarspolitisk drøftelse under hele hans politiske karriere – forekommer det overvejende at have været indrepolitiske hensyn, der har været afgørende ved de forskellige parters standpunkttagen. Udenrigspolitiske hensyn synes kun at være blevet ind-

177. Jvf. Ole Bjørn Krafts udtryk (s.631): »udviklingen uden for Danmark var med os«. Det rummer en kærne af fast standpunkt, som den ydre udvikling så kunne virke befordrende eller hæmmende for.

draget i det omfang, de mentes at kunne tages til indtægt for i forvejen indtagne standpunkter til dette spørgsmål.<sup>178</sup>

Sammenfattende kan om P. Munchs opfattelse af anvendelsen af militære midler til varetagelse af Danmarks sikkerhed siges, at den i sit centrale indhold var en afskrivning af, at sådanne midler i noget virkningsfuldt omfang ville kunne sikre Danmark, såfremt der bag enten en total eller delvis trusel formodedes at stå en stormagt og hele dens militære potentiel. Heri var han næppe uenig med mange af sine landsmænd. Men heraf drog P. Munch den konklusion, at det – både af ydre og indre grunde – ville være fordelagtigt for Danmark at nedskære sin militære udrustning mest muligt. Af ydre grunde, fordi et dansk krigspotentiel i givet fald kunne blive genstand for ubehagelig interesse fra stormagters side. Af indre grunde fordi han anså selve den militære rustning for at være en medvirkende årsag til opretholdelsen af 'middelalderlige æresbegreber' og en skadelig påvirkning af befolkningen til at tro på, at fysisk vold var anvendeligt og nyttigt i uoverensstemmelser mellem mennesker eller menneskelige grupper. Dertil kom, at det politisk var en glimrende 'arbejdsmark' og i bedste overensstemmelse med danske politiske traditioner, idet det på dette spørgsmål gang på gang havde været muligt at danne tydelige, markante fronter i dansk politik, som bragte de grupper, som P. Munch anså for sine modstandere, i en defensiv position i dansk politisk debat.

Men inden for de begrænsninger, som opfattelsens centrale indhold satte, var P. Munchs opfattelse yderst flexibel og omskiftelig. At han som forsvarsminister 1913–20 med ikke ringe anerkendelse – selv fra modstandere – administrerede en ordening, som han oprindeligt havde været stor modstander af, kan formentlig for en stor del tilskrives de ekstraordinære forhold i hans ministertid. Men også efter den udviste han megen bøjelighed med hensyn til, hvor grænsen for hans tilslutning gik. Invitationerne til Venstre i 1924–26 kunne næppe foretages ud fra en formodning om, at Venstre var villig til at gå i forhandling uden visse modydelser, der ville have betydet afvigelser fra det oprindelige forslag. Mest stejl forekom P. Munch at være i årene umiddelbart efter 1929, hvor udsigterne til at få gennemført forslaget måtte forekomme bedre end på noget som helst både tidligere og senere tidspunkt. Der

178. Dette kan også have været medvirkende til at betinge P. Munchs opfattelse af og indstilling til et nordisk forsvarsforbund; for ham at se kunne det tage sig ud, som om oppositionens begejstring herfor – der dog var betinget – mere skyldtes de argumenter, den derved ville få for en forøgelse af dansk forsvar end af nogen udstrakt tillid til, at et sådant forbund i givet fald ville bidrage til at styrke Danmarks sikkerhed. Jvf. s. 331 f.

var således mindre brug for at give køb. Men både i 1932 og i 1937 gik P. Munch med uden af den grund at kunne hævde, at der var sket nogen tilnærmelse til det stærkt opreklamerede afrustningsforslag. Det forekommer at være i god overensstemmelse hermed, at han i en samtale med statsminister Stauning den 4. april 1940 fremsatte den tanke at genindkalde de med uniform hjemsendte soldaterårgange.<sup>179</sup>

Heller ikke efter P. Munchs opfattelse skulle danske soldater være tinsoldater, der blot stod til stads. De skulle – alt efter omstændighederne – markere en dansk tilstedeværelse og hævde dansk territorium. Under en lang række formodede delvise trusler mod Danmarks sikkerhed kunne en sådan militær demonstration være både ønskelig og effektiv, idet den i sig selv kunne virke præventivt.

Men P. Munchs hovedopfattelse var og blev, at danske soldater – eller danske militære midler – aldrig burde anvendes, hvor der var rimelig udsigt til, at de ville blive slået og lide nederlag. Sagt med andre ord: de måtte aldrig få lov til at indlade sig i direkte kamphandlinger med en andens stats militære énheder, såfremt disse sidste måtte anses for at være de danske énheder overlegne. Det var – af grunde som senere nærmere skal omtales – vigtigt for P. Munch, at danske styrker ikke indlod sig i kamphandlinger, som ved selve deres tilstedeværelse kunne foregribe Danmarks stilling vis à vis den stat, med hvis styrker, der var indledt kamphandlinger. Dette ville begrænse regeringens handle- og manøvre-frihed over for denne stat, idet man gennem sådanne kamphandlinger kunne drives hen imod en stilling som krigsførende. Denne stilling mente P. Munch, at Danmark under alle omstændigheder skulle undgå at komme i – således som han meget tidligt og med særlig styrke efter 1. verdenskrig havde proklameret det.

Men i andre tilfælde – over for delvise trusler mod Danmarks sikkerhed – var P. Munch indstillet på, at der også ville kunne anvendes militære midler, såfremt disse havde rimelig udsigt til at være enten overlegne eller virke tilstrækkeligt skræmmende i sig selv.<sup>180</sup> Afgørende var, at overvejelser og beslutninger om anvendelsen af disse midler foregik på baggrund af en efter P. Munchs opfattelse helt klar erkendelse af Danmarks forholdsvise militære afmagt; at man ikke sammenlignede Danmark med stormagter eller andre stater, der på den ene eller anden måde var bedre udrustede til i givet fald at anvende militære midler i en 'existenskamp'. For det var for ham ikke udelukkende spørgsmålet om existensen af staten Danmark; det var for ham samtidig spørgsmålet om overlevelsen og existensen af 3–4 millioner

179. Den Parlamentariske Kommissions Beretning, I. s. 10., Er. 7, s. 22.

180. Jvf. iøvrigt Halvdan Kohts syn på dette spørgsmål, Ørvik II, s. 184–95.



danske enkeltindivider, på hvis vegne regeringen og rigsdagen handlede og besluttede.

Dertil kom, at for P. Munch var de militære kun ét blandt flere midler, som stod til rådighed for en stat som Danmark til varetagelse af dens sikkerhedspolitiske interesser. Ser man i denne forbindelse for en tid bort fra de delvise trusler – som i givet fald kunne eller ikke kunne imødegås med militære midler alt efter omstændighederne – og samler opmærksomheden om den totale trusel, går som en rød tråd gennem hele hans argumentation opretholdelsen af Danmarks *neutralitet* i tilfælde af en væbnet stormagtskonflikt.

Som omtalt var neutraliteten allerede tidligt for P. Munch den eneste mulige og rigtige holdning for Danmark i tilfælde af en væbnet konflikt.<sup>181</sup> Han var samtidig klar over, at en neutralitetspolitik's største svaghed var den, »at den kun yder en stærkt betinget Sikkerhed for vor selvstændige Tilværelse.«<sup>182</sup> Han gik også tidligt ind for, at Danmark erklærede sig for stedsevarende neutralt, men ønskede ingen garanti af denne neutralitet. Han erkendte, at selv en sådan stedsevarende neutralitet kunne blive krænket, men anså ikke en sådan krænkelse for betydningsfuld, idet den kun ville vare ved, så længe den væbnede stormagtskonflikt stod på.<sup>183</sup>

P. Munch var med disse synspunkter hverken særlig nyskabende eller afvigende i forhold til den fremherskende opfattelse af Danmarks stilling i tilfælde af en stormagtskonflikt. Dette fremgår ved en sammenligning med resultaterne af de grundige undersøgelser af Danmarks udenrigspolitik – specielt Danmarks neutralitet – i årene forud for 1. verdenskrig.<sup>184</sup> Også for tiden mellem de to verdenskrige er det indiskutabelt, at samtlige regeringer og alle indflydelsesrige politikere fra alle partier anså neutraliteten for at være den eneste mulige holdning for Danmark i en eventuel væbnet stormagtskonflikt.<sup>185</sup>

Herom var der derfor ingen uenighed i danske drøftelser om varetagelsen af sikkerhedspolitiske interesser: udbrød en væbnet stormagtskonflikt, ville det – uanset mellem hvilke og om hvilket spørgsmål – være givet, at Danmark ville erklære sig for neutralt.

Det omdiskutable og for P. Munch i den danske debat særprægede standpunkt var, at Danmark under alle omstændigheder – uanset begivenhederne

181. Jvf. s. 417.

182. *Det ny Aarhundrede*, 3. Aarg., 1. Bd., 1905, s. 72.

183. *Sst.*, 4. Aarg., 2. Bd., 1907, 229–31.

184. Troels Fink: *Ustabil Balance og Spillet om Danmarks Neutralitet 1905–1909*.

185. Jvf. Erik Rasmussen: *Velfærdsstaten på vej. Danmarks Historie*, Bd. 13, 1913–1939. Kbh. 1965, s. 454 ff. Jvf. Sjøqvist, s. 19.

– skulle erklære sig for neutralt og helst stedsevarende neutralt. Her stødte synspunkterne sammen; ikke blot om, hvad der var muligt, men også om, hvad der var ønskeligt.

Som omtalt førte P. Munch i forbindelse med forhandlingerne om Danmarks optagelse i Folkeforbundet en diskussion med venstremanden Niels Neergaard om dette spørgsmål.<sup>186</sup> Som ligeledes omtalt fastholdt P. Munch hele sin tid som udenrigsminister foreneligheden af medlemskab af Folkeforbundet og neutralitet i tilfælde af en væbnet stormagtskonflikt.<sup>187</sup>

Til forståelse af modsætningen mellem P. Munchs og hans hjemlige modstanderes opfattelse af neutraliteten – dens indhold, dens forudsætninger og dens anvendelighed –, må man være opmærksom på to ting. For det første, at i alle drøftelser om neutralitet indgik – formuleret eller uformuleret – spørgsmålet om omfanget af de militære midler, som netop er blevet gennemgået. For det andet, at for P. Munchs modstandere – i hvert fald når de debatterede med ham – var neutralitet et nogenlunde klart, éngang fastlagt folkeretligt begreb, der indebar faste forpligtelser og rettigheder, som man kunne læse sig til i bl.a. Haag-konventionen af 1907, og hvorefter enhver stat havde at rette sig. For P. Munch var neutralitet noget mere og andet, nemlig en fremgangsmåde, som var anvendelig for stater – små og store –, der simpelthen ikke ønskede under nogen omstændighed at lade sig inddrage i nogen form for krigsførelse. Således var neutralitet for P. Munch – i langt højere grad end for hans modstandere – et middel til varetagelse af Danmarks sikkerhedspolitiske interesser, idet han som den første blandt disse stillede: »... Bevarelsen af Freden for det danske Rige under hvilke som helst Forhold, der maatte opstaa i Verden.«<sup>188</sup>

For P. Munch var neutralitet et flexibelt begreb. Hvor flexibelt viste sig i løbet af 1. verdenskrig, og det formulerede han særlig klart under det opgør om det radikale ministeriums udenrigspolitik under verdenskrigen, som fandt sted i årene efter 1918.

Under sit indlæg i Folketinget i forbindelse med regeringens forslag om nedsættelse af en kommission til drøftelse af hærens og flådens fremtidige forhold sagde P. Munch bl.a., at anvendelsen af militære midler altid ville være mere farefuld for en lille end for en stor stat. Det var derfor vigtigt, fortsatte han, at Danmark i Folkeforbundet »... ikke faar saadanne Forpligtelser, at den bliver mere farefuldt stillet efter den nye Ordning, end den har været under den gamle. Under den gamle Ordning lykkedes det os dog at

186. Jvf. s. 87 ff.

187. Jvf. s. 230 f.

188. Jvf. s. 438.

komme igennem den farefuldste Krig, den mest ødelæggende Krig, Verden har kendt, uden at der i dette Land skete noget, som bragte Ulykker over os . . . Derfor forekommer det mig, at vi ikke frivilligt skal opgive den Stilling, vi har, med mindre den nye Stilling i et Folkenes Forbund bliver af en saadan Karakter, at den yder os ikke ringere, men større Tryghed for vor Fremtid – og det vil sige for Fredens Bevarelse for det danske Rige, for det danske Folk – end den Ordning, hvorunder vi hidtil har levet.«<sup>189</sup> Han fortsatte: » . . . det jeg anser for afgørende for den danske Stat at hævde under Forhandlingerne om denne Ordning er, at den danske Stat ikke kommer til at paatage sig militære Forpligtelser, der bringer den i Tilværelsesfare gennem mulige Forpligtelser til at kaste sig ind i Kampe mellem Stormagter, der meget vel kan tænkes«. Vi skal, sagde P. Munch, sørge for ikke at gøre vor stilling ringere end den »Smaastaterne havde under det Verdensanarki, der herskede i Tiden forud for 1914.«

Hvad P. Munch især værdsatte ved de små staters stilling under det forudgående anarki, var deres mulighed for at forholde sig neutrale under en væbnet stormagtskonflikt. Denne mulighed ville det efter hans opfattelse være forkert at give afkald på, da det nye Folkeforbund – om hvilket man på det tidspunkt endnu vidste meget lidt – ikke kunne garantere imod, at nye stormagtskonflikter kunne udbrude. Havde Danmark – gennem sit medlemskab – i så fald afskåret sig fra at erklære sig for neutral, var det blevet ringere stillet end tidligere.

Under finanslovsdebatten i efteråret 1920 førtes en omfattende debat om det radikale ministeriums handlinger under krigen. Herunder anklagede ikke mindst Bent Holstein de radikale ministre for at have handlet 'tyskvenligt' under krigen og anførte som eksempel mineudlægningen i august 1914. Hertil svarede P. Munch, at mineudlægningen havde været i overensstemmelse med neutraliteten. Da den fandt forståelse fra såvel britisk som tysk side, havde den også været ligelig neutral.<sup>190</sup> Dermed ophørte diskussionen om dette spørgsmål dog ikke, og senere samme år formulerede P. Munch mere udførligt sin opfattelse af neutralitet: »Ligelig Neutralitet er ingenlunde . . . en Modsætning til Begrebet velvillig Neutralitet. Den ligelige Neutralitet brister heller ikke, fordi den ene eller den anden Foranstaltning, som en Stat træffer, muligvis paa et givet Tidspunkt, saadan som Forholdene rent praktisk ligger, er til Gunst for den ene eller den anden Part. . . . Spørgsmaalet om, hvorvidt en Neutralitets Gennemførelse er ligelig eller ikke, afhænger af, hvorvidt den paagældende Stat selv tjener sine egne Interesser, tager dette

189. Ft. 1918/19, sp. 2264, 5.12.1918.

190. Ft. 1920/21, sp. 1135, 30.10.1920.

som Formaal og ikke lader sig lede af Ønsket om at begunstige den ene eller den anden af de krigsførende Parter.«<sup>191</sup>

Hvad P. Munch her påpegede, var, at neutralitet for ham var et omskifteligt og mangeartet begreb, som man nok kunne søge at opstille regler for forud for en væbnet stormagtskonflikt, men hvis inderste kerne var dette, at de stater, der erklærede sig for neutrale, først og fremmest ønskede at holde sig uden for krigen. Det var deres hovedinteresse i det spørgsmål.<sup>192</sup> Hvad der var muligt og tilladt for en neutral stat under en væbnet stormagtskonflikt, afgjordes ikke af folkeretskyndige og ved en fortolkning af bestående regler, men af de krigsførende og de neutrale under en stadig foregående forhandling – om man vil tuskhandel. Det var de krigsførende stater – og det ville sige stormagterne –, der i deres indbyrdes konflikt satte grænserne for, hvad de ville tillade som neutral adfærd. Men det var de neutrale stater, der i de givne situationer måtte skønne over, hvad der ville blive accepteret som neutralt. Gjorde den ene eller den anden af de krigsførende ikke indsigelse mod trufne foranstaltninger fra neutrale staters side, var disse foranstaltninger hermed anerkendt som neutrale, så længe de ikke blev anfægtet.

Det er naturligt at gøre opmærksom på, at denne formulering af neutraliteten var fremsat i en situation, hvor det for ham gjaldt om at hævde og fastholde, at det ministerium, som han havde været medlem af, havde handlet neutralt under 1. verdenskrig. Formuleringen var sandsynligvis opstillet 'for tilfældet' i den forstand, at den skulle tjene det formål at afvise angrebene på det radikale ministerium. Det udelukker imidlertid ikke, at disse betragtninger samtidig var et på grundlag af erfaringer under 1. verdenskrig udviklet synspunkt på neutraliteten, der gav denne helt nye og for en lille stat fordelagtige anvendelsesmuligheder under en væbnet stormagtskonflikt.

P. Munchs stædigt fastholdte og ved hver given lejlighed formuleret opfattelse af retten til neutralitet – endog den permanente – er i alt for god overensstemmelse med disse synspunkter, til at de kun kan tillægges den specielle situations påvirkning.

Drøftelser af neutralitet og neutrales rettigheder hører ikke blandt de spørgsmål, som uophørligt og kontinuerligt står på dagsorden – hverken i nationale eller internationale debatter. Det er et af de spørgsmål, som det af mange forskellige grunde, kan være fordelagtigt ikke at rejse. Især under

191. Ft. 1920/21, sp. 1518 f. 8.11.1920. Jvf. Beretning afgiven til Kommissionen til Undersøgelse og Overvejelse af Hærens og Flaadens fremtidige Ordning, s. 233 f. og iøvrigt P. Munch i Ft. 1921/22, sp. 7151 ff., 16.5.1922, sp. 7604, 22.5.1922.

192. Jvf. F. Low-Beer: *The Concept of Neutralism. American Political Science Review, Vol. LVIII, 1964, s. 384*: »State A is neutral toward conflict X between stats B and C if and only if A does not seek to affect the outcome of X.«

omstændigheder eller i en periode, hvor drøftelser herom ikke har udsigt til at komme af stedet eller, hvad der er endnu værre, afsluttes med et uønsket resultat. Som de fleste sikkerhedspolitiske spørgsmål kan det være genstand for mange spekulationer, udlægninger og sindrige fortolkninger, som dog alle ofte viser sig at være ligegyldige og formålsløse, når man står i den konkrete situation, hvor der skal træffes beslutning.

Som vi har set, tog P. Munch i 1930 – under debatten om forholdet mellem neutralitet og solidaritet – det standpunkt ikke at udtale sig for klart og forpligtende om nogle af disse begreber i Folketinget, men gav til gengæld i den påfølgende udsendte beretning fra udenrigsministeriet sit blå stempel til en harmonisering af de to begreber.<sup>193</sup>

Som fremhævet under gennemgangen af P. Munchs opfattelse af småstater, var han ikke selv alt for begejstret for anvendelsen af udtrykket »neutrale« om Danmark og de øvrige småstater, som Danmark stod i særlig forbindelse med.<sup>194</sup> Han foretrak benævnelser som »alliancefrie« eller »upartiske«. Det var nemlig også et spørgsmål om den adfærd, man forventede fra stater, der blev erklæret for enten »neutrale«, »alliancefrie« eller »upartiske«. Til den første betegnelse knyttede sig en forestilling om ikke-indblanding, ikke-deltagelse i alle kontroversielle spørgsmål staterne imellem, som ikke var tilfredsstillende for P. Munch og de øvrige statsmænd fra de små stater. Som beskrevet ønskede de i høj grad at deltage i og søge at påvirke behandlingen af en lang række spørgsmål, der havde kontroversiel karakter – også i forholdet mellem stormagterne. De ønskede ikke under pålægning af en eller anden forpligtelse, som søgtes gjort gældende over for »neutrale« stater i en væbnet konflikt, at lade deres handle- og manøvre-frihed indskrænke under en tilstand af ikke-krig. Derfor var P. Munch imod betegnelsen »neutral«, så længe der ikke bestod nogen for Danmark relevant væbnet stormagtskonflikt.

Men fra det tidspunkt, hvor frontdannelsen mellem stormagterne tenderede mod en opstilling af Storbritannien og Tyskland på hver sin side, og hvor udsigterne til en væbnet stormagtskonflikt af direkte betydning for Danmark således atter forekom truende, fremdrog P. Munch atter neutraliteten som den eneste mulige stilling for Danmark under en sådan konflikt.

Hovedindholdet i hans – og de øvrige småstats talsmænds – indlæg i Folkeforbundet fra sommeren 1936 blev da netop retten til at forholde sig og erklære sig for neutrale under en sådan mulig væbnet stormagtskon-

193. Jvf. s. 97 f.

194. Jvf. s. 346 f.

flikt.<sup>195</sup> Heller ikke herom var der nogen uenighed i Danmark eller mellem P. Munch og hans kolleger fra de øvrige småstater. Man hvad der var uenighed om, var atter, hvilke forpligtelser en sådan stillingtagen pålagde staterne – specielt Danmark – og hvorledes man i givet fald ville være i stand til at hævde sin neutralitet.

Som omtalt under gennemgangen af forhandlingerne på det nordiske udenrigsministermøde i maj 1939, forekom det, som om P. Munch i de indledende faser fik tilslutning til den opfattelse, at man længst muligt måtte undgå, at der fra tysk side blev anledning til at rejse spørgsmålet om, hvad neutralitet betød.<sup>196</sup> Denne uvilje mod at inddrage sig i drøftelser for slet ikke at tale om forhandlinger om, hvad neutralitet var og i givet fald ville betyde, viste sig allerede tidligere. På mødet i Stockholm i september 1934 havde P. Munch rejst spørgsmålet om at forene deltagelse i økonomiske sanktioner inden for Folkeforbundet med mulighed for neutralitet under væbnede konflikter. På sagen ligger et notat af udenrigsministeriets folkeretlige rådgiver, Georg Cohn, hvor han netop fremhæver dette som et betydningsfuldt problem. P. Munch afsluttede sine overvejelser med at sige, at det næppe var klogt at rejse neutralitetsspørgsmålet nu, idet man hellere måtte blive stående ved direktiverne fra 1921. Han fik tilslutning fra Sandler, der sagde, at ét var officielt at rejse neutralitetsspørgsmålet, noget andet at holde det i live; han gik lige som Munch ind for det sidste.<sup>197</sup>

Imidlertid varede det kun kort tid, inden man fra svensk side rejste spørgsmålet om revision af neutralitetsreglerne fra 1912. Den svenske anmodning om revision er med rette blevet betegnet som »velbegrundet«<sup>198</sup>, men udelukkende ud fra den betragtning, at neutralitet var og er et spørgsmål om at overholde visse fastsatte regler. Den danske tilbageholdenhed over for det svenske ønske om revision kan være forårsaget af mange uigennemskuelige hensyn. I denne forbindelse forekommer et af disse hensyn at have været et ønske fra P. Munchs side om i det hele taget at undgå sådanne regler, som i givet fald alligevel ikke ville blive overholdt af de krigsførende, og som kunne medvirke til at begrænse de nordiske staters handlefrihed. De måtte nemlig selv anses for at være bundne af regler, som de selv havde udarbejdet og proklameret. P. Munch gik på intet tidspunkt direkte imod reglerne, men han rejste til stadighed indvendinger mod større eller mindre dele af udkastene.<sup>199</sup> Umiddelbart før neutralitetsreglernes endelige udar-

195. Jvf. s. 209 ff.

196. Jvf. s. 373 f.

197. UM 5.F.66. Nordisk udenrigsministermøde, Stockholm, sept. 1934.

198. Sjøqvist, s. 212.

199. UM 5.F.77. Nordisk udenrigsministermøde, Oslo, april 1938.

bejdelse og offentliggørelse i maj 1938, udtalte P. Munch på en pressekonference, at man måtte være opmærksom på, at neutralitetsregler ikke var det samme som neutralitetspolitik.<sup>200</sup> I hvilket omfang den britiske protest mod visse dele af neutralitetsreglerne forekom Danmark – og især P. Munch – ubehagelig, synes umuligt at få oplyst.<sup>201</sup> Reglerne var formelt udarbejdet af de enkelte nordiske stater, der ikke havde nogen forpligtelse til at spørge andre stater om, hvilke neutralitetsregler de i givet fald ville bringe i anvendelse. Reelt vidste vel alle, at reglerne var udarbejdet under hensyntagen til, dels hvad man anså for mindst anstødeligt for de relevante stormagter, og dels hvad man anså for at være mest fordelagtigt for de nordiske stater selv. Deres proklamation var i langt højere grad end et forsøg på at etablere nye bindende regler en politisk demonstration, der skulle overbevise om, at de mente det alvorligt, når de hævdede, at de i en mulig stormagtskonflikt ville forholde sig neutrale. At de proklamerede dem samtidig og enslydende var samtidig en demonstration af deres ønske om at støtte hinanden til at opretholde neutraliteten. Den britiske protest kunne derfor betragtes som et interessant indlæg i en folkeretlig debat, som imidlertid ikke sagde noget om, hvad man fra britisk side i givet fald ville foretage sig, om reglerne ikke blev ændret eller om de blev fulgt i en given situation. Det måtte af gode grunde stå hen, til en sådan situation indtraf. Som fremhævet af P. Munch: neutralitetsregler er ikke det samme som neutralitetspolitik, hvis begrænsninger og muligheder først viser sig i de aktuelt foreliggende situationer.

Hvad neutralitetspolitik indebar, og hvorledes den i givet fald ville kunne gennemføres var P. Munch meget tilbageholdende med at udtale sig om. Ifølge hans udtalelser fra 1918–22 gjaldt det for en stat, der i krigstilfælde ønskede at bevare sin neutralitet, om ikke på forhånd at afskære sig fra at benytte endog meget utraditionelle fremgangsmåder. Under det udvidede udenrigsministermøde i København i juli 1938 udtalte P. Munch, at han nok mente, at Storbritannien og Frankrig forstod de små staters synspunkt, men de to stormagter ville aldrig officielt vedgå dette.<sup>202</sup>

Men kunne man ikke formå stormagterne til officielt at vedgå små staters ret til at forholde sig neutrale og selv afgøre, hvor langt denne neutralitet rakte, så var der den udvej at søge at formulere og udarbejde en ny opfattelse af neutraliteten, der bedre svarede til, hvad P. Munch anså for at være en neutral stats rettigheder og forpligtelser.

200. UM 110.D.11., 22.4.1938.

201. Jvf. Sjøqvist, s. 222 f.

202. UM 5.F.79. Udenrigsministermøde København, juli 1938, referat af nordisk møde 22.7.

At foretage dette selv i eget navn var imidlertid næppe formålstjenligt. Både som oppositionspolitiker og senere som udenrigsminister var P. Munch alt for aktivt engageret i dansk politik – også i forhold til omverden –, til at sådanne tilkendegivelser fra hans side kunne blive taget for andet og mere end en politikers formodet værdiladede forsøg på at hævde et standpunkt, som også ville fremme hans egne, hans partis og hans stats interesser.

I det danske udenrigsministerium befandt der sig imidlertid en højt anset jurist og embedsmand, som i disse spørgsmål delte P. Munchs anskuelser, som kunne formulere sig, og som derfor som anerkendt ekspert og videnskabsmand var i stand til at skabe opmærksomhed om de samme synspunkter, som P. Munch forfægtede, langt ud over Danmarks grænser. Der tænkes her på udenrigsministeriets folkeretlige rådgiver, Georg Cohn. I det tidligere omtalte tobinds-værk om Folkeforbundet skrev Georg Cohn en meget udførlig artikel om »Neutralité et Société des Nations«. <sup>203</sup>

Georg Cohn fremhævede her – lige som P. Munch tidligere – at småstats bedste beskyttelse i tilfælde af en international katastrofe var retten til neutralitet. <sup>204</sup> Denne var imidlertid ikke blevet tilgodeset af stormagterne ved affattelsen af Folkeforbundspagten. Efter en møjsommelig folkeretlig gennemgang af Pagtens bestemmelser og disses fortolkningsmuligheder i forskellige hypotetiske situationer – og under inddragelse af et stort arsenal af folkeretlige argumenter fra forhenværende og dalevende folkeretsforskere – fastslog Georg Cohn, at stormagterne i og med anerkendelsen af Schweiz' mulighed for at opretholde sin permanente neutralitet samtidig med, at det var medlem af Forbundet, havde givet den indrømmelse, at neutralitet stadig var mulig og tilladt. <sup>205</sup> Allerede her påpegede Georg Cohn, at så længe man anerkendte retten til krig, måtte man også anerkende retten til neutralitet. Hvis man nægtede retten til begge dele, måtte der være endnu større fordele ved, at så mange stater som muligt holdt sig uden for en mulig væbnet konflikt. <sup>206</sup>

Georg Cohn fortsatte i årenes løb med at udbrede og viderebearbejde de synspunkter, som han havde formuleret i denne artikel. Hans hovedværk blev disputatsen fra 1937: »Neo-Neutralitet. Folkeretlige Studier over Neutralitetsbegrebets nyeste Udvikling«. Forud var gået en lang række artikler i internationale tidsskrifter og deltagelse i internationale folkeretlige drøftel-

203. P. Munch (ed.): Les origines et l'œuvre de la Société des Nations Tome II, s. 152–205.

204. Sst., s. 157.

205. Sst., s. 193 f.

206. Jvf. s. 107 f.



ser.<sup>207</sup> Hovedtanken var stadig den samme – retten til at holde sig uden for en væbnet konflikt med det formål at diskvalificere krigen og samtidig gøre det muligt for små stater at holde sig uden for en sådan, om den alligevel skulle indtræffe. Cohn så neo-neutraliteten som et bidrag til krigsforhindringen, og også hele denne afhandling formede sig i vid udstrækning som et opgør med tidligere neutralitetsbetragtninger, ikke mindst med de fra stormagtsside anlagte synspunkter, og blandt disse især kravet om upartiskhed som prøve på neutralitet.<sup>208</sup>

Kan det nu anses for rimeligt at formode, at der bestod ikke blot en departemental forbindelse mellem P. Munch og Georg Cohn fra 1929, men at der skulle være en sådan overensstemmelse i deres synspunkter, så man kan tillade sig at anse Cohns arbejder om neo-neutralitet for at være udtryk for P. Munchs opfattelse af disse spørgsmål? Både ja og nej. Der er tilstrækkelig overensstemmelse mellem P. Munchs synspunkter fra 1. verdenskrig og tiden umiddelbart efter og Georg Cohns fra 1924, til at man – uanset hvem der har inspireret hvem – kan hævde, at indhold og sigte var det samme. Flere steder i sine erindringer omtaler P. Munch Georg Cohn,<sup>209</sup> og ofte i forbindelse med bemærkninger om, at deres synspunkter faldt sammen<sup>210</sup>, og at Cohns folkeretlige betragtninger var ret nær P. Munchs egen opfattelse.<sup>211</sup> Uenige kunne de dog ifølge erindringerne også være. Det viste sig under overvejelserne om dansk stillingtagen til sanktionerne i den italiensk-etioopiske konflikt i 1935, hvor Georg Cohn – efter P. Munchs udsagn – ikke ønskede nogen henvisning til artikel 16, hvad P. Munch anså for nødvendigt – og formentlig også ønskeligt.<sup>212</sup> I det hele taget forekommer P. Munch i vid udstrækning at have drøftet og overvejet spørgsmål i forbindelse med Folkeforbundet og Danmarks stilling inden for dette med Georg Cohn – men tilsyneladende altid således, at P. Munch selv traf den endelige afgørelse om, hvad han anså for politisk gavnligt.<sup>213</sup>

Vi har tidligere set, hvorledes en redegørelse, der var affattet af Georg Cohn, indgik som led i en argumentationsrække, som P. Munch i hvert fald lod gå ud i udenrigsministeriets navn.<sup>214</sup>

207. Anf. værk, s. 23 f.

208. Jvf. især kapitel IV, Neo-Neutralitet og Krigens Diskvalificering, s. 345 ff.

209. Første gang i forbindelse med drøftelser i komiteen om fremtidigt internationalt samarbejde i 1918, Er. 4, s. 13.

210. Er. 4, s. 145.

211. Er. 5, s. 41.

212. Er. 6, s. 104 f., jvf. s. 392 f.

213. Er. 6, s. 163.

214. Jvf. s. 104 ff.

Med det er altsammen ret vage indicier om en overensstemmelse i grundsynspunkter og indstillinger, som kun tillader en formodning om, at P. Munch og Georg Cohn i spørgsmålet om neutraliteten og de små staters stilling inden for Folkeforbundet har haft en række samfaldende synspunkter. Heraf kan imidlertid ikke udledes noget om, at P. Munch skulle have lagt særlig vægt på, at Georg Cohns tanker herom blev udbredt i større omfang. Der er i sig selv intet umuligt eller overraskende i, at to mennesker inden for samme stat, der arbejder med og overvejer samme spørgsmål om denne stats forhold til andre stater, uafhængigt af hinanden når frem til nogenlunde samme synspunkter. Men uanset hvem der har påvirket hvem, og uanset hvor meget eller lidt P. Munch og Georg Cohn indbyrdes har drøftet disse spørgsmål – især før Cohns artikel i 1924 –, så forekommer det ikke tilfældigt, at P. Munch i det omfang, det har været ham muligt, søgte at fremme udbredelsen af og kendskabet til Cohns idéer om neo-neutralitet. Således oplyser Georg Cohn i sin disputats, at mange af hans indlæg på internationale folkeretskongresser var udarbejdet inden for det af P. Munch ledede Institut for Historie og Samfundsøkonomi, hvis formål – set med P. Munchs øjne – der senere vil blive gjort opmærksom på.<sup>215</sup>

Vi har også bemærket, at P. Munch på det nordiske udenrigsministermøde i Oslo i december 1939 søgte at opnå tilslutning til en fremstilling af neutralitets rettigheder i tilfælde af krig.<sup>216</sup> Begrundelsen var netop at »give en Fremstilling af, hvilket andet Grundlag man kunde tænke sig at sætte i Stedet for« det, som P. Munch og Georg Cohn betragtede som smuldret bort.

Det kan ikke anses for godt gjort, at der i alle spørgsmål og vedrørende alle problemer i forbindelse med spørgsmålet om små staters stilling i tilfælde af en væbnet stormagtskonflikt var fuld overensstemmelse mellem Georg Cohn og P. Munch. Det er heller ikke meningen at ville antyde, at den sidste udnyttede den første – eller omvendt. Men det kan anses for sandsynliggjort, at P. Munch har haft en interesse i at udbrede og få formuleret synspunkter, der svarede til Georg Cohns, og at han har benyttet de fremgangsmåder, der stod til hans rådighed for at få dem gjort så vidt bekendt som vel muligt. Det forekommer at være et eksempel på, hvorledes en politiker kan søge at anvende og få styrket sin argumentation ved hjælp af en formodet værdifri og uhildet videnskabelig ekspertise, som udvider politikerens handlefrihed.

Som påvist var reaktionen på tankerne om neo-neutralitet ikke alle steder

215. Georg Cohn: Neo-Neutralitet, s. 387 f., jvf. s. 542.

216. Jvf. s. 368.

lige positiv.<sup>217</sup> Den er da også senere blevet vurderet som en »praktisk lære for små og svage stater«, men samtidig karakteriseret som forsøg på at skabe et moralsk grundlag for at holde sig uden for et opgør, hvor angriberen repræsenterede »alt det, der stod i modsætning til den livsform, de små lande levede på og ikke kunne tænke sig at miste.«<sup>218</sup>

Det sidste punkt vil der senere blive lejlighed til at vende tilbage til. Her er det afgørende, om neo-neutraliteten, således som den blev formuleret af henholdsvis Georg Cohn og P. Munch, gav små stater større manøvre frihed end hidtil i tilfælde af en væbnet stormagtskonflikt. Svaret forekommer at måtte være ja. Og svaret kan ikke gives på grundlag af en spekulativ overvejelse af, hvad man i givet fald kunne anse for muligt og ønskeligt, men udelukkende på grundlag af, hvilke handlemuligheder denne tankegang indebærer i en konkret situation, hvor dens anvendelsesmulighed kunne efterprøves.

En sådan situation opstod med de tyske troppers besættelse af Danmark 9. april 1940. Ifølge den fremherskende opfattelse af, hvad en fremmed stats troppers indmarch i en stat medførte med hensyn til forholdet mellem de to stater, forekom det indlysende, at der hermed var indtrådt krigstilstand mellem Danmark og Tyskland. Efter en vurdering af styrkeforhold, indkaldt mandskab m.v. kunne man fra dansk side træffe beslutning om, hvorvidt man ville kapitulere eller ej og dermed anerkende, at så længe den væbnede konflikt mellem Tyskland og Storbritannien stod på, var Danmark en erobret stat.

Dette skete imidlertid ikke. Medvirkende hertil var i ikke ringe grad, at P. Munch den 9. april synes at have anvendt de tanker og forestillinger, som i løbet af de foregående 20 år var blevet udmøntet af ham og Georg Cohn. Stillet over for Den tyske Rigsregerings memorandum, overrakt den 9. april om morgenen,<sup>219</sup> var valgmulighederne tilsyneladende meget begrænsede. P. Munchs tilbud om at træde tilbage, fordi bestræbelserne for at holde Danmark uden for krigsbegivenhederne ved en upartisk neutralitetspolitik var glippet, var for så vidt konsekvent, som det også for P. Munch måtte

217. Jvf. s. 358 f. Om hele den daværende transnationale debat henvises til Nils Ørvik: *The Decline of Neutrality 1914–1941*, Oslo 1953. Ørvik tager sit analytiske udgangspunkt i en folkeretlig og overvejende amerikansk fortolkning af 1907-reglerne, hvilket i sig selv fører til den opfattelse og konklusion, at neutralitet var og er uigennemførlig. Jvf. Robert A. Divine: *The Illusion of Neutrality*, der viser en vis parallelitet i amerikansk opfattelse af neutralitet indtil slutningen af 1930'erne med den af P. Munch hævdede.

218. Sjøqvist, s. 273 f.

219. Er. 7, s. 27 f. Jvf. Den Parlamentariske Kommissions Beretning, IV, Bilag, s. 14 ff.

stå således, at nu var Danmark – på den ene eller anden måde – trukket ind i krigsbegivenhederne. Men da denne vej ikke viste sig farbar, var det P. Munchs opgave at formulere det danske svar til den tyske regering og dermed søge at formulere indholdet i de to staters indbyrdes forhold efter det skete.

Det tyske memorandum indeholdt i slutningen nogle udtryk, som tilsyneladende meget hurtigt fangede P. Munchs opmærksomhed. Her udtryktes, at de tyske tropper ikke betrådte dansk jord i fjendtligt øjemed, at de ikke ville benytte de besatte punkter som operationsbasis i deres væbnede konflikt med britiske og franske tropper – medmindre de blev angrebet her –, og endelig tilsagnet om, at man fra tysk side ikke ville antaste Danmarks territoriale integritet eller politiske uafhængighed.<sup>220</sup>

I svarnoten af samme dag – men først afsendt dagen efter – var det disse udtryk i det afsluttende afsnit, der blev returneret og dermed søgt fremhævet fra dansk side, samtidig med, at der blev protesteret mod krænkelsen af Danmarks neutralitet.<sup>221</sup>

Hvad der er sket af overvejelser i ministeriet og hos forskellige embedsmænd og politikere forekommer at ligge uden for denne undersøgelse.<sup>222</sup> Men til belysning af, hvad der skete af overvejelser fra P. Munchs side, findes der i hans i udenrigsministeriet efterladte arkiv et interessant aktstykke.<sup>223</sup>

Det er et udkast til den redegørelse, som statsminister Stauning gav Rigsdagen den 9. april 1940 om aftenen kl. 21.<sup>224</sup> I udkastet findes indføjede håndskrevne rettelser med P. Munchs håndskrift. De foretagne rettelser vil fremgå af det følgende.

»Det er med smertelig Sorg, at Befolkningen i Morges erfarede om de Begivenheder, der var i udvikling<sup>225</sup> (rettet fra betegner et alvorligt Slag imod Landets Neutralitet).«

Det følgende afsnit lød i udkastet således: »Vi følte os trygge ved de Erklæringer, som tidligere er afgivne og navnlig ved den med Tyskland afslut-

220. I modsætning til det bekendte »oprof« underskrevet af Kaupisch, indeholdt memorandummet ikke noget om beskyttelse af Danmarks neutralitet. Jvf. Den Parlamentariske Kommissions Beretning, IV, s. 13.

221. Sst., s. 21.

222. Jvf. herom Henrik S. Nissen: En fiktion bliver til. Danmarks neutralitet efter 9. april i Hilsen til Hæstrup, Odense 1969, s. 160–74. Se endvidere for et noget afvigende synspunkt Nils Svenningsen: Danmarks Status efter den tyske Besættelse den 9. April 1940. *Nordisk Tidsskrift for international Ret*, Vol. 39, 1969, s. 11–27.

223. UM 99.F. 3/19, Udat. notat.

224. Ft. 1939/40, sp. 3939 f.

225. Kursiv betegner rettelser indført med P. Munchs hånd.

tede Ikke-Angrebspagt . . « Den kom om aftenen til at lyde således: »Vi regnede med, at den Politik, Danmark har ført, kunde have holdt os uden for alvorlige Forviklinger . . « Men her er der i det bevarede udkast ikke foretaget rettelser; disse må altså være foretaget senere, enten af P. Munch eller en anden.

Senere i samme afsnit er der efter oplysningerne om, at tyske tropper havde overskredet grænsen og foretaget landgang forskellige steder i landet foretaget følgende rettelse: »Under Indtrykket af disse alvorlige, uvarslede Begivenheder og af en Viden om, at Bombardements-Maskiner *overfløj* (*rettet fra* vilde overflyve) Landets Hovedstad (*følgende strøget* og være rede til at forvolde Skade), maatte Kongen og Medlemmer af Ministeriet i Morges . . . «

Det følgende afsnit står uændret, som i Staunings erklæring; her fremhæves atter udsagnet om ikke at antaste Danmarks territoriale integritet og politiske uafhængighed.

Næste afsnit, der indeholder begrundelsen for regeringens valg – at skåne landet for en krigstilstands følger – rummer ingen rettelser.

Men i det følgende afsnit omtales protesten. »Der er straks nedlagt Protest overfor Tysklands Gesandt i Anledning af *den skete Besættelse* (*rettet fra* det iværksatte Brud paa Danmarks Neutralitet, og Protesten er siden afgaaet i skriftlig Form til den tyske Regering). Jeg er sikker paa, at den danske Rigsdag staar sammen med Regeringen om *de* (*rettet fra* med stærke) Følelser *denne Begivenhed maa fremkalde* (*rettet fra* at fremføre og understrege den alvorlige Protest).<sup>226</sup>

Derefter er der kun foretaget en rettelse af P. Munch, nemlig i afsnittet om regeringens ønsker om forståelse og human følelse« overfor en gammel nordisk Nation, der ærligt har gennemført en upartisk Neutralitetspolitik i Forventning om derved at kunne *bevare sit* (*rettet fra* opnaa et) nationalt Liv i fredelig Udvikling.«

I denne forbindelse er aktstykket anvendt for at belyse, hvorledes P. Munch på dette kritiske tidspunkt, der for ham – ifølge hans afskedstilbud – stod som en underkendelse af hele den sikkerhedspolitiske del af hans udenrigspolitik, i løbet af en dag, der var startet tidligt for en mand på næsten 70 år, og hvor han dagen igennem havde måttet deltage i drøftelser, overvejelser og beslutninger, om hvis rækkevidde det formentlig var svært at have nogen sikker opfattelse, lagde vægt på, at ganske bestemte ting blev

226. Her er foretaget flere rettelser med P. Munchs hånd; således er han begyndt efter 'Følelser' at skrive 'dette maa', men har slettet ordene igen, og så skrevet 'denne Besættelse', hvor 'Besættelse' endelig er blevet slettet og erstattet med 'Begivenhed'.

nævnt og andre bestemte ting ikke blev nævnt i den regeringserklæring, som statsministeren skulle fremlægge for Rigsdagen. Det er ordet og begrebet 'neutralitet', der næsten fuldstændig er forsvundet fra det oprindelige udkast, idet det kun er nævnt som en beskrivelse af den politik, Danmark havde ført indtil da, og hvor denne politik betegnes som ærlig.<sup>227</sup>

Hvorfor ønskede P. Munch ikke, at man i regeringserklæringen skulle fastslå, at der var sket et slag imod eller et brud på Danmarks neutralitet, når det dog i protestnoten af 10. april hed, at der var sket en krænkelse af Danmarks neutralitet?

P. Munch besvarede aldrig direkte dette spørgsmål – i hvert fald ikke i det hidtil fremdragne materiale og heller ikke i sine samtidige optegnelser. Dette kan skyldes, at det aldrig er blevet stillet ham fra nogen, som han fandt det vigtigt at svare udførligt. Iøvrigt forekommer hans opmærksomhed meget hurtigt at være blevet optaget af indrepolitiske problemer, dannelse af samlingsregering m.v.<sup>228</sup>

Først i P. Munchs optegnelser om drøftelserne om Danmarks tilslutning til anti-kominternpagten i november 1941 berøres spørgsmålet om, hvilken status Danmark fik eller søgtes givet gennem de udvekslede erklæringer den 9.–10. april 1940. Ifølge dette referat gives der fra flere sider udtryk for den opfattelse, at Danmark stadig er neutralt. Scavenius vendte sig imod disse betragtninger og sagde: »Hvad betyder Neutralitet, vi har jo ingen Mulighed for at hævde den: Det var det samme i 1914. Churchill har paa Forhaand afskrevet Danmark; han har erkendt, at det ligger inden for tysk Magtomraade, Tysklands Modstandere forstaar godt, hvorledes Stillingen er.«<sup>229</sup> P. Munch oplyser derefter, at han selv fremsatte nogle betragtninger over de interne vanskeligheder i ministeriet, Tysklands ønske om en propagandavirkning og endelig om neutralitet. »Det var jo rigtigt, at den materielle Neutralitet forsaavidt var borte, som vort Omraade benyttedes, men den moralske Neutralitet var opretholdt efter 9. April.« Og han foreslog, at man under en eller anden form skulle fremhæve, at Danmarks mulige tilslutning til anti-kominternpagten »ikke betyder en Stillingtagen over for Krigen«.<sup>230</sup>

Endnu mere udtalt var P. Munch under drøftelserne i december 1942,

227. Det er bemærkelsesværdigt, at koncipisten – hvis identitet ikke fremgår af udkastet, men som må formodes at være en funktionær i udenrigsministeriet, – har reageret ganske 'traditionelt' med hensyn til opfattelsen af neutralitet og den dansk-tyske ikke-angrebstraktat.

228. Jvf. Er. 7, s. 30 ff.

229. Er. 7, s. 238.

230. Sst., s. 239 f.

hvor han fastslog, at Danmark »var ikke i Krig med Tyskland, var ikke et i Kamp besat fjendtligt Territorium. Der var ingen Folkeret, der beskæftigede sig med et saadant Tilfælde.«<sup>231</sup> I juni 1944 drøftede P. Munch med Scavenius en skildring, som denne havde givet af sin ministertid. Som et hovedpunkt, der savnedes, fremhævede P. Munch: »det tyske Krav om aandelig Tilslutning. Jeg sagde, at hans Bemærkninger om 9. April drog andre Konsekvenser af denne, end vi den Gang havde gjort. Vi havde hævdet, at selv om Landet faktisk benyttedes af Tyskere, maatte Danmark kunne være neutralt i andre Henseender, ikke mindst aandeligt, paa lignende Vis som Sverige trods Neutralitetskrænkelsen ved Gennemrejse o.s.v.« Scavenius bemærkede, at de svenske neutralitetsafvigelser egentlig var værre end de danske, fordi de skete uden direkte tvang. P. Munch fortsatte: »Jeg sagde, at jeg havde forstaaet det saaledes, at han ved (8.) Julierklæringen af 1940 gik over til en anden Politik, en Tilslutning til Nyordningen, en Opgivelse af den aandelige Neutralitet.« Hertil bemærkede Scavenius, at han havde anset sin erklæring for at være en konsekvens af 9. april. P. Munch svarede, at Scavenius dog havde hævdet en 'positiv indstilling.' »Jeg sagde videre, at han derved var blevet stillet over for en uløselig Opgave. Ligesaa umuligt det var for os at imødegaa og hindre tysk Besættelse, lige saa umuligt var det at opnaa aandelig Tilslutning til Tyskland i den danske Befolkning.«<sup>232</sup>

Disse senere bemærkninger fremsat i særlige situationer, hvor de skulle bruges til at vejlede eller påvirke afgørelser af helt andre problemer, må naturligvis læses med stor årvågenhed. Men der forekommer at være den sammenhæng i dem, at P. Munch – og med ham flere andre – mente at kunne hævde, at Danmark også efter 9. april 1940 var en neutral stat i stormagternes indbyrdes væbnede konflikt. Denne neutralitet ønskedes opretholdt længst muligt, men tysk pression for at opnå dansk 'åndelig' tilslutning til Tysklands sag udgjorde den største hindring for dens fortsættelse.

Hvis man derefter vender tilbage til situationen den 9. april 1940 og erindrer P. Munchs og Georg Cohns hele argumentation for, at en stat havde ret til at holde sig uden for en krig, også selv om dens territorium i en vis udstrækning skulle blive besat og udnyttet af en af de krigsførende stater, forekommer det ikke tilfældigt og uovervejjet, at P. Munch ønskede enhver hentydning til, at Danmarks neutralitet var blevet brudt, strøget af regeringserklæringen. Den var blevet krænkert. Mod denne krænkelse havde man fra dansk side – som under 1. verdenskrig ved de forskellige krænkelse af danske farvande – nedlagt protest. Men man valgte at bevare neutraliteten, både af indre og ydre grunde. Blandt de indre talte formentlig hensynet til at

231. Er. 8, s. 21 f.

232. Er. 8, s. 269 f. Jvf. gengivelse af udtalelser fra Svenningsen, sept. 1943, sst., s. 205.

opretholde danske administration og retspleje stærkest. Blandt de ydre kunne både kort- og langsigtede betragtninger gøres gældende. Som påvist blev henvisningen til den dansk-tyske ikke-angrebspagt også udeladt af regeringserklæringen 9. april om aftenen. Hvem der har foranlediget den strøget, vides ikke. Men i betragtning af de synspunkter, som P. Munch anlagde på ikke-angrebspagten ved dennes afslutning i maj 1939 – hvor den argumenteredes som en pendant til medlemskabet af Folkeforbundet, der karakteriseredes som en slags ikke-angrebspagt med Storbritannien og Frankrig<sup>233</sup> – og i en situation, hvor man ikke ønskede neutraliteten hverken drøftet eller fragået, var det ikke formålstjenligt at opfatte den tyske besættelse som et brud på denne pagt. Ingen vidste på det tidspunkt, hvor længe krigen ville vare, eller hvorledes den ville udvikle sig. Om der var muligheder for en forhandlingsfred mellem stormagterne, eller om andre stormagter før eller senere blev inddraget i den væbnede konflikt. Under disse omstændigheder – og under den forudsætning, at det gjaldt om at holde Danmark så meget ude af krigen som vel muligt – viste den teoretisk udarbejdede neo-neutralistiske tankegang sig at være anvendelig. På dens grundlag kunne man dels hævde, at man ikke ville betragte sig som værende i krig med nogen af de krigsførende stormagter, og samtidig søge at fastholde Tyskland på udsagnene om, at det ikke ønskede at antaste Danmarks integritet og politiske uafhængighed. Det springende og afgørende punkt blev derefter ikke Danmarks og heller ikke Tysklands, men først og fremmest Storbritanniens og Frankrigs reaktion. I det omfang disse stater – hvis anerkendelse af Danmarks fortsatte neutralitet var forudsætningen for, at den overhovedet kunne hævdes – valgte enten at ignorere det skete eller stiltiende accepterede den danske regerings holdning, var grundlaget skabt for en restituering af Danmarks anerkendelse som selvstændig og ligeberettiget stat ved en mulig opgørelse eller forhandling efter krigen.<sup>234</sup>

Det afgørende var ikke, i hvor stor udstrækning den danske regerings stillingtagen blev accepteret som værende neutral ud fra en fortolkning af Haag-konventioner, neutralitetsregler af 1912 eller 1938. Det afgørende var, at Danmark ved at fastholde og hævde sin neutralitet – omend kun verbalt – kunne påberåbe sig de neutrales rettigheder over for begge de krigsførende stormagtsgrupper efter krigen.

Det var denne hævdede neutrale status, der var én af forudsætningerne for hele den danske såkaldte 'samarbejdspolitik', og den havde som åndelig eller

233. Jvf. s. 304 ff.

234. Hertil må føjes den norm om ikke-ankendelse af territoriale erhvervelser gennemført ved militære erobringer, som P. Munch så stærkt havde talt for i Folkeforbundet, jvf. s. 210 f.



intellektuel forudsætning den meget flexible og selvhævdende opfattelse af neutralitet, som P. Munch havde tumlet med lige siden 1. verdenskrig.

Hvad der ifølge P. Munchs senere udsagn i det lange løb umuliggjorde opretholdelsen af denne neutralitet, var de tyske forlangender om en tydeligt tilkendegivet dansk tilslutning til Tysklands krigsmål. En sådan tilslutning var ifølge P. Munch uforenelig med forsøg på at hævde en neutral status.

I den forbindelse talte P. Munch om »åndelig« eller »moralsk« neutralitet. Hvad der for ham lå i disse udtryk, er ikke uden videre indlysende. Men følger man hans tankegang om henholdsvis pressens stillingtagen til udenlandske begivenheder og hans opfattelse af ideologisk betingede modsætninger mellem stater, kan der dog kastes noget lys herover.

I det foregående er allerede omtalt flere lejligheder, hvor P. Munch opfordrede pressen til mådehold og især tilbageholdenhed med hensyn til stillingtagen til og domfældelse over andre staters indre forhold og ydre adfærd. Da regeringen Stauning-Munch efter sin tiltræden i 1929 indledte sådanne regelmæssige møder med pressen, var det ikke noget ukendt fænomen. Men i den form og udstrækning, som disse møder fik i løbet af 1930'erne lå der dog noget nyt. Man havde ikke tidligere – undtagen under kritiske situationer og i særlige tilfælde – gjort sig så store anstrengelser fra regeringernes side for at holde pressen løbende underrettet.<sup>235</sup>

Formålet med disse møder er ikke her gjort til genstand for nærmere undersøgelse. Men det forekommer rimeligt at betegne dem som et enkelt led i hele den nye regerings 'stil', hvortil hørte en betydelig opmærksomhed over for massemedierne og forståelsen af deres betydning til at bidrage til at tegne enten et fordelagtigt eller ufordelagtigt billede af regeringen og dens dispositioner. Med et værdiladet udtryk fra datiden ville man tale om 'propaganda'. Med et mindre farvet udtryk fra vor tid kan de karakteriseres som et blandt mange andre led i regeringens 'public relations'-apparat. At de samtidig tjente rent informative formål – men vel at mærke i den form, som regeringen ønskede informationerne viderebragt – er der ingen grund til at betvivle.

Ved det første møde med chefredaktørerne i juni 1932 – hvis direkte foranledning var den omtalte franske beklagelse over danske avisers 'tone'<sup>236</sup> – deltog både Stauning og P. Munch. Sidstnævnte oplyste, at man i udenrigsministeriet ofte modtog henvendelser med klager fra andre staters regeringer over de danske avisers måde at behandle udenlandske nyheder på. Han mente selv, at det blandt andet hang sammen med, at danske journa-

235. Jvf. Sjøqvist, s. 42 og Erik Rasmussen: Velfærdsstaten på Vej, s. 460.

236. Jvf. s. 264 f.

lister var så dygtige til at lave overskrifter og dramatisere et stof, således at det virkede fængslende på læserne. Men han fortsatte: »Vor Tilbøjelighed til ligesom at tage Parti i Forhold Stormagterne imellem er ikke ukendt«. Og han opfordrede pressen til mere tilbageholdenhed på dette punkt.<sup>237</sup>

Denne opfordring fik både Stauning og P. Munch rig lejlighed til at gentage i hele resten af deres fælles regeringsperiode. Men det for vort formål afgørende er dels, om regeringen – specielt P. Munch – var ene om at fremsætte sådanne udtalelser, således at man kan hævde en speciel indstilling hos den eller ham i disse spørgsmål, og dels hvor vidt P. Munch eller regeringens øvrige medlemmer gik i retning af at påvirke eller afdæmpe pressen.

Det er tidligere blevet nævnt, hvorledes man fra oppositionens side påtalte ikke mindst den socialdemokratiske presses 'pegen fingre ad en god kunde', hvormed mentes kritik af Tyskland under den national-socialistiske regering.<sup>238</sup> Sådanne henstillinger til regeringen om at søge at dæmpe tonen i dens egen presse kan følges lang tid tilbage, og skal naturligvis forstås som en del af en indenrigsk debat. Eksempelvis var det venstremanden Krag, der under finanslovsdebatten i efteråret 1932 spurgte regeringen med hvilken begrundelse, den havde givet indrejsetilladelse til Trotski, men kort tid før forhindret en tale af Goebbels i Studenterforeningen.<sup>239</sup> Sagen blev fulgt op af den konservative Christmas Møller, der karakteriserede Goebbels som en »Mand om hvem man kunde vente, at han vilde komme til at indtage de højeste Stillinger indenfor det tyske Rige, og som i dag indtager en af de højeste politisk-parlamentariske Stillinger, man overhovedet kan have.« Derimod mente han om Trotski, at hans ord »højest har kunnet have historisk Interesse«, samt at flertallet af den danske befolkning mente, at det var urimeligt, at vi »overhovedet skulde huse ham.«<sup>240</sup>

Stauning anførte i sit svar, at der var den forskel på de to omtalte personer, at mod Goebbels var der truet med uroligheder, mens ingen havde sagt at ville foranstalte sådanne mod Trotski, der iøvrigt «. . ikke var meget værre end saa mange andre, der har rejst ud og ind her i Landet.»<sup>241</sup>

Denne debat afsluttedes i Folketinget med nogle indlæg fra den konservative Pürschel<sup>242</sup> og venstremanden Krag, der begge fandt, at statsministeren

237. UM 110.D.15, 8.6.1932.

238. Jvf. s. 279.

239. Ft. 1932/33, sp. 1215, 5.12.1932.

240. Sst., sp. 1248, 6.12.1932.

241. Sst., sp. 1291. I Staunings argumentation betonedes også forskellen på Goebbels som repræsentant for et stort tysk parti, mens Trotski betegnedes som en landflygtig. Demonstrationer mod den første var således forbundet med større ubehageligheder end mod den sidste.

242. Sst., sp. 1546, 8.12.1932.

havde svaret dårligt. Selve indholdet i sagen var jo, at for regeringen var »Trotskis Indbydere . . . at ligne ved Kong Salomon og Goebbels ved Jørgen Hattemager, og der er som bekendt Forskel paa de to.«<sup>243</sup>

Denne ordvexling i Folketinget afspejlede naturligvis først og fremmest en indrepolitisk uenighed om, hvorledes de to nævnte personer skulle bedømmes i en dansk sammenhæng. Men den viser endvidere, at man fra oppositionens side kunne nære den opfattelse, at regeringen – i hvert fald dens største parti – havde noget imod personer som Goebbels på grund af dennes synspunkter, og at man fandt dette forkert og betænkeligt.<sup>244</sup>

Under debatterne i foråret 1933 om tillægsbevillingsloven beskæftigede mange sig naturligt med uroen syd for grænsen og risikoen for et pres mod denne. Herunder berørtes også pressens stilling til de nye tyske regeringsmedlemmer fra det national-socialistiske parti. I løbet af denne vendte man sig fra konservativ side især mod den tone, som man i socialdemokratiske og radikale blade havde anvendt både før og nu over for det national-socialistiske parti, dets idéer og dets ledere. Bent Holstein vidste sig fri for nogensinde at have udtalt sig om denne bevægelse, og fortsatte: »Derimod har den social-radikale Presse her i Landet ikke taget i Betænkning at læse denne Bevægelse Teksten efter Noder og paa en meget kortsynet Maade, først da den var en kæmpende Bevægelse, og siden har den endda ikke kunnet dy sig for, hverken da Bevægelsen var kommet til Magten, eller da den var i Begreb med at komme til Magten, at spille de store Kritikere og Fornuftens og Kløgtens Defensorer over for denne Bevægelse.«<sup>245</sup> Hertil sluttede Christmas Møller sig, da han kort efter tog ordet: ». . . jeg er ikke uenig med det ærede Medlem (Holstein) i den Kritik, han med Rette fremsatte af den Omtale, som den socialdemokratiske Presse har givet af de nuværende Magthavere, baade før og nu, i Tyskland.«<sup>246</sup> Samme synspunkt fremsatte Christmas Møller i januar 1934 ved drøftelserne af forslaget om forbud mod visse sammenslutninger, hvor han henstillede til regeringen at magte sin egen presse og formå den til at »lade være at piske en Stemning op . . . mod det nye Tyskland, som man har gjort det.«<sup>247</sup> Under forhandlingerne om den dansk-tyske handelsoverenskomst i april 1934 spurgte Christmas Møller: »Mon det er Konservatismen som i Øjeblikket er ved at

243. Sst., sp. 1671, 9.12.1932.

244. P. Munch omtaler episoden, hvor han måtte erstatte Goebbels som foredragsholder, og fastholder her, at hovedgrunden til betænkeligheden ved Goebbels foredrag var de spektakler, der måtte ventes. Er. 5, s. 209 f.

245. Ft. 1932/33, sp. 6460, 18.5.1933.

246. Sst., sp. 6464.

247. Ft. 1933/34, sp. 2336, 19.1.1934.

ødelægge Forholdet til Tyskland? Mon den højtærede Udenrigsminister ikke hellere skulde se til sin egen Presse, navnlig den socialdemokratiske, se til den Tale og det Sprog, den fører over for det nuværende Styre i Tyskland?«<sup>248</sup>

Under finanslovsbehandlingen i efteråret 1934 sammendrog Christmas Møller sine tidligere fremsatte betragtninger: »Angaaende dette, Danmarks Forhold til fremmede Lande, og da først og fremmest til Tyskland, tror jeg, det vil være nødvendigt og rigtigt, at det under denne Finanslovbehandling siges, at hvorledes end det enkelte Partis, det enkelte Regeringsmedlems eller den enkelte Politikers Stilling er til det Styre, der er i Tyskland, hvilken Sympati eller Antipati man end maatte have over for dette, vil det ikke kunne bestrides, at den Stilling, som saa godt som hele den danske Presse fortsat indtager over for Danmarks sydlige Nabo, er af en Karakter, som ikke har noget som helst med forstandig Udenrigspolitik og Forstandighed i det hele taget at gøre.«<sup>249</sup>

Disse og de tidligere citerede udtalelser fra oppositionens side oplyser tilstrækkeligt om, at man også fra dens side så med betænkelighed på den danske presses tilbøjelighed til at tage parti og fælde domme om forhold mellem stater og indre forhold i de enkelte stater. Betænkeligheden blev naturligvis ikke mindre af, at man især mente at kunne gøre den gældende med hensyn til dele af regeringspartiernes presse. Som omtalt afviste man også fra oppositionens side i 1937–38 nogle da verserende presseartikler, der gik ud på, at Danmark skulle have 'solgt' sin uafhængighed til Tyskland.<sup>250</sup> Vejledningen af pressen og de stadige henstillinger til den om at dæmpe sproget i dens skildringer af udenlandske forhold mødte i det hele taget ingen kritik fra indflydelsesrig side i den danske debat.<sup>251</sup>

Den stærkeste kritik af regeringens vejledning blev fremsat af kommunisten Aksel Larsen, der under tillægbevillingslovsdebatten i april 1936 udtalte følgende: »Regeringen har indlagt sig meget tvivlsom Berømmelse ved i et Omfang, vi ikke tidligere har kendt her i Landet, i hvert Fald ikke i dets nyere Historie, at indføre Pressezensur.« Han beskrev derefter formålet med denne pressezensur således, at den udelukkende gik ud på at forhindre, »at den frie og uafhængige Presse i Danmark aftrykker Artikler eller gengiver

248. Sst., sp. 4356 12.4.1934.

249. Ft. 1934/35, sp. 105, 17.10.1934.

250. Jvf. s. 271.

251. Ved flere end de anførte lejligheder blev regeringen angrebet for at tage for lemfældigt på pressen, således af Bent Holstein i anledning af Nicolai Blædels korrespondancer ved Saar-afstemningen. Ft. 1934/35, sp. 2772, 15.1.1935, jvf. sp. 2800.

Tegninger, som paa nogen som helst Maade kunde vække Mishag i Wilhelmsstrasse.« Censuren udøvedes, ifølge Aksel Larsen, på »snart talløse Konferencer . . . hvor man har indskærpet Pressens Repræsentanter, at de endelig maa undlade alt, hvad der smager af en Stillingtagen til noget som helst Spørgsmaal, der interesserer den tyske Regering.« Og han afsluttede med at omtale statsministerens ord i anledning af forespørgsel om Hans Bendix' karrikaturtegning og artiklen i »Völkischer Beobachter«. <sup>252</sup>

For Aksel Larsen, der iøvrigt samtidig beklagede sig over, at »Arbejderbladet« ikke var indkaldt til disse konferencer, stod disse altså som censurmøder, hvor pressen fik besked om, hvad den måtte og hvad den ikke måtte skrive.

Referaterne fra informationsmøderne med pressen bekræfter ikke Aksel Larsens opfattelse. For størsteparten indeholder de rent konkrete oplysninger om tilstande, forestående og afsluttede forhandlinger, således som regeringen – som regel repræsenteret af P. Munch – gerne så dem opfattet og udlagt. Kun yderst sjældent siges det direkte, at dette eller hint ikke ønskes omtalt, men utallige gange opfordres til 'at tage det roligt' eller 'ikke at slå tingene for stort op'. Det gjaldt, som allerede omtalt, Frankrig, det gjaldt Grønlands-sagen med Norge, det gjaldt forestående handelsforhandlinger med Storbritannien, og det gjaldt også – men ikke udelukkende – forholdene til og i Tyskland.

Disse sidste spørgsmål antog naturligt i tidens løb et mere påfaldende omfang end andre. Men som allerede påvist, mente P. Munch f.ex. ikke, at en episode som den, der opstod omkring Hans Bendix' karrikaturtegning – som blev så omtalt, fordi »Völkischer Beobachter« og den danske opposition blev opmærksom på den – kunne påvirke handelsforhandlinger mellem Danmark og Tyskland i væsentlig grad. <sup>253</sup> På et møde med den danske presse i januar 1937 kom det til en mere principiel drøftelse af, hvad det betød, om pressen brugte det ene eller det andet udtryk, og hvad det egentlig var, man fra tysk side var utilfreds med. P. Munch nævnte, at man i udenrigsministeriet havde modtaget mange henvendelser fra repræsentationer, der oplyste, at snart et, snart et andet blad var blevet beslaglagt ved grænsen og

252. Ft. 1935/36, sp. 5231, 6.4.1936, jvf. s. 279. Aksel Larsen fortsatte sin kritik i et senere indlæg samme dag, sp. 5332 f. I sit mellemliggende svar sagde P. Munch, at der naturligvis ved disse sammenkomster blev rettet opfordringer til pressen om at »holde sig tilbage i Bedømmelsen af Begivenheder af storpolitisk Karakter.« (sp. 5275). Ordvexlingen gentoges senere – med samme argumenter – i foråret 1938. (Ft. 1937/38, sp. 5510 og sp. 5531 f., 12.4.1938).

253. Jvf. UM 110.D.11., 3.12.1935.

»... hyppigst paa Grund af den Maade, hvorpaa Efterretningerne udefra gengives i den danske Presse, f. Eks. om hvad Tyskerne havde foretaget sig i Marokko.<sup>254</sup> Det fremtraadte i vore Aviser meget stærkt, at disse paa Forhaand stillede sig paa fransk-engelsk Side.« P. Munch fortsatte lidt efter: »Tag ikke mere Parti end strengt nødvendigt. Stillingen i Verden er ikke uden Risiko. En rum Periode slæber sig vel hen, men maaske kan man ikke undgaa en Sprængning, og hvis en saadan Situation indtræffer, vil Sikkerheden for os bl.a. bero paa, om man tror paa en virkelig dybtgaaende Stemning for Bevarelsen af streng Neutralitet. Det kommer maaske ikke igen paa samme Maade som i 1914, men nogen Lighed bliver der vel nok. Behersk derfor bl.a. Tilbøjeligheden til Dadel og Lovprisning af Styret for helt andre Stater.«<sup>255</sup> Under den påfølgende drøftelse oplyste generalkonsul Yde, »at man i Tyskland Gang paa Gang møder den Opfattelse, at Danmark er Tyskland fjendtligt stemt. Han havde selv det samme Indtryk, og det skader os meget.« Han nævnte, at dette også gjaldt den danske radio. Fremmødte repræsentanter herfra bedyrede, at man fra radioens side absolut ikke tog parti. P. Munch afsluttede drøftelsen med at understrege, at danske ønsker om og bestræbelser for gennem avisartikler at påvirke andre staters indbyggere ofte blev os til mere skade end gavn.

Ifølge disse udtalelser – der senere fulgtes op af andre tilsvarende – var det således tilliden til Danmarks stilling som »alliancefri« eller »upartisk« stat – med mulighed for at vælge neutralitet under en væbnet konflikt – der var det afgørende hensyn fra P. Munchs side, når han gentagne gange opfordrede den danske presse til at vise mådehold. Det var ikke – i hvert fald formuleret – hensynet til mulig udenlandsk overfølsomhed og nærtagenhed i almindelighed. Men det var hensynet til den opfattelse af Danmarks holdning, som man med påskud fra danske avisartikler kunne søge at gøre gældende, og som i en kritisk situation muligvis kunne blive udslagsgivende, der for P. Munch stod som det vigtigste.<sup>256</sup>

254. I januar 1937 havde tyske krigsskibe opbragt spanske regeringsfartøjer ud for Marokko; Tyskland afgav kort efter over for Frankrig erklæring om, at det ikke hermed ville anfægte de spanske kolonibesiddelser. Jvf. Avisarbogen 1937, s. 133 f.

255. UM 110.D.11., 19.1.1937.

256. Jvf. sst., 27.9.1938: »Pressen bør tegne et upartisk Ansigt af Danmark udadtil«, jvf. også Stauning på fortroligt møde med chefredaktørerne 14.9.1938 (UM 110.D.15): »... Forsigtighed er paakrævet for et lille Land, der ikke har mange Muligheder ud over det, som en forstandig Optræden giver det. Det gælder om at undgaa at vække Opmærksomhed, man bør vise Mådehold i sin Omtale af andre Nationers Holdning ...«.

På et foregående møde i december 1936 havde man fra en tilstedeværende journalists side henvist til regeringspressens stærke stillingtagen og samtidig anmodet om klarere direktiver fra udenrigsministeriets side. Dette gik P. Munch imod. Vi kan ikke foretage henstillinger i enkelttilfælde, sagde han. Vi har en fri presse og kan kun i almindelighed opfordre pressen til at vise mådehold. Regeringen er ikke moralsk eller juridisk dommer over pressen, og censur vil vi ikke have.<sup>257</sup> Om denne afstandtagen fra at udtale sig om enkelttilfælde ved denne lejlighed var betinget af, at det specielt var regeringspressen, der blev nævnt, får stå hen. Men modstanden mod censur og afholdenhed fra at udøve konkret kritik blev i hvert fald overholdt indtil krigsudbruddet, ja, til 9. april 1940 – og endda et stykke tid derefter.<sup>258</sup>

Hvor vidt P. Munch forestillede sig, at det overhovedet var muligt at formå pressen gennem informationer og overtalelse til at afholde sig fra opsætninger eller udtalelser, som kunne optages fornærmeligt i andre stater, får man et indtryk af i et brev, som P. Munch i august 1933 skrev til den danske diplomat Bernhoft. Denne havde beklaget sig over især Socialdemokratens skrivelser mod det national-socialistiske parti og dets ledere i Tyskland og anmodet om, at der måtte blive truffet stærkere forholdsregler herimod. P. Munch svarede, at han fuldt ud erkendte det berettigede i Bernhofts synspunkter og gerne ville overveje, hvad der kunne gøres. »... men altfor meget tror jeg ikke, at vi kan vente af alt dette. Selv under Krigens mest frygtfyldte Perioder var det umuligt at skjule det danske Folks Stemninger over for Tyskerne. Og selv med Scavenius som Formand for »Politiken« er det umuligt at hindre, at enhver, der tager Bladet i Haanden, ikke skulde faa et tydeligt Indtryk af alle Medarbejdernes Stemning.«<sup>259</sup> Om P. Munch direkte ønskede, at journalisterne skulle lægge meget stærke bånd på sig, får stå hen. At han var imod det 'stridbare' forekommer uomtvisteligt. Men i disse spørgsmål afgang det ikke blot af, hvad danske aviser skrev, og hvad han anså for at være 'stridbart' eller udæskende. Nok så meget afgang det i virkeligheden af, hvordan man i udlandet – i Tyskland som andre steder – læste de danske aviser, og hvilken brug man mente at kunne gøre af det, man læste. P. Munchs – og andre statsmænds – standardforklaring over for diplomatiske beklagelser over aviser og artikler og radioforedrag var, at man i Danmark havde pressefrihed, og at regeringen

257. UM 110.D.11, 1.12.1936.

258. Jvf. P. Munch: Dansk Politik under Krig og Besættelse, I, s. 30 f. og L. Bindsløv Frederiksen: Pressen under Besættelsen, Århus 1960, s. 13 ff.

259. UM 99.F.3/19. Brev af 28.8.1933.

ikke kunne tillægges noget ansvar for, hvad der blev skrevet eller sagt.<sup>260</sup> Denne forklaring blev skiftevis accepteret eller ikke-accepteret af den tyske gesandt og tilsyneladende det tyske udenrigsministerium – som af andre stater udenrigsministerier til andre tider. Set fra et dansk synspunkt var hovedspørgsmålet at give andre stater så få pressionsmuligheder som muligt, men det skete i erkendelse af, at det til syvende og sidst beroede på en beslutning i en fremmed stats administrative eller politiske organer, hvor vidt dette var muligt eller ej. Det er tidligere blevet anført, at P. Munch ikke anså den tyske propaganda for særlig farlig. Ifølge hans eget senere referat af et møde i det udenrigspolitiske nævn i november 1938 skal han her have fremhævet, »at Tyskerne var meget optagne af deres Propaganda i Udlandet og derfor meget følsomme over for Pressens Omtale af dem. De var det des mere, fordi de var uhjælpelig underlegne i Propagandaen, den ene Ting undtagen, der ganske vist var afgørende, at de sejrede i alle Konflikter.«<sup>261</sup> I et af møderne i det af regeringen nedsatte 21-mandsudvalg fra 1938 uddybede P. Munch – ifølge eget senere referat – dette nærmere. Han nævnte, at der i pressens forhold til specielt Tyskland var en vanskelighed, der vel kunne dæmpes, men ikke fjernes. »Tyskerne var i Virkeligheden ikke tilfredse med, at man undgik Angreb, men havde en Trang til positive Sympatitilkendegivelser, og denne Trang kunde ikke tilfredsstilles.«<sup>262</sup>

Som vi har set, var det ifølge P. Munchs opfattelse samme trang til positiv sympatitilkendegivelse og fuldstændig tilslutning til tysk side i stormagtskonflikten, der betød den alvorligste belastning for gennemførelsen af den neutralitet, som P. Munch og regeringen så behændigt havde søgt at opretholde den 9. april 1940. For i det omfang en stormagt forlangte og var i stand til at få gennemført sit krav om, at danske myndigheder og dansk presse skulle erklære sig for åbenlyst engageret på den ene af siderne i en væbnet stormagtskonflikt, var mulighederne for neutralitet – selv formuleret som neo-neutralitet – ikke længere til stede. Så kunne man ikke mere gøre sig forestillinger om, at andre stormagter var indstillede på at 'forstå' eller 'acceptere' Danmarks stilling.

Men indtil krigsudbruddet og selv efter besættelsen udgjorde P. Munchs stadige henstillinger til pressen en enkelt, i sine konsekvenser muligvis meget overdrevet, side af hans bestræbelser for at fastslå Danmarks stilling som

260. Sjøqvist, s. 42, jvf. Edgar Bonjour: *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, s. 125 ff., og Åke Thulstrup: *Med lock och pock. Tyska försök att påverka svensk opinion 1933–45*. Stockholm 1962, s. 79 ff.

261. Er. 6, s. 250.

262. Sst., s. 262.



upartisk i forholdet mellem stormagterne og med vilje til i givet fald at erklære sig for neutral.<sup>263</sup>

Men når P. Munch ikke forestillede sig, at danske journalister eller danskere i det hele taget kunne undgå at tage parti, og når han samtidig erkendte, at alle stormagter – og mest mærkbart Tyskland efter 1933 – tillagde det nogen betydning, hvilken stilling, der fra dansk side blev indtaget til deres synspunkter og standpunkter, hvorledes mente han da, at Danmark skulle kunne undgå at blive opfattet som hørende enten til den ene eller den anden side i stormagtskonflikter, specielt når disse udviklede sig til væbnede konflikter? Hermed er samtidig rejst spørgsmålet om, hvorvidt P. Munch anså det for rigtigt og muligt for Danmark at holde sig uden for en stillingtagen til, hvem af stormagterne eller stormagtsgrupperne, der havde ret – forstået som hvis synspunkter og indstilling, man fra dansk side i givet fald burde støtte.<sup>264</sup>

Som påvist ligger der i selve neutraliteten – den klassiske såvel som den nyere –, at stater, der erklærer sig for neutrale dermed samtidig fraskriver sig retten til at påvirke udfaldet af den væbnede konflikt, hvis udfald af dem anses for dem formelt uvedkommende. Sagt med andre ord udsiger en neutralitetserklæring ved en krigs udbrud kun noget rent negativt for så vidt, som vedkommende stat vil holde sig uden for deltagelse i konflikten, men samtidig rummer den et udtalt udsagn om, at vedkommende stat anser sine interesser for uberørte af, om den ene eller den anden af de stridende parter går af med sejren – og at man iøvrigt forbeholder sig sin stilling, indtil man har set udfaldet af den væbnede konflikt.<sup>265</sup>

Som omtalt gjorde P. Munch – og med ham mange andre – også før sin udenrigsministertid det synspunkt gældende, at staternes indre forhold,

263. Der er her set bort fra de rent indrepolitiske modsætninger, som i ikke ringe omfang synes at have betinget forskellige politiske partiers og politikeres indstilling til dette spørgsmål. Det vigtigste har været at få påvist, at trods sådanne indrepolitiske modsætninger og uoverensstemmelser var der på intet tidspunkt uenighed om, at pressens omtale af udenlandske forhold kunne påvirke troværdigheden i den danske 'alliancefrihed', som alle var enige om at understøtte – bortset fra Aksel Larsen. I den forbindelse kan gøres opmærksom på, at det næppe er rimeligt at anse Nicolai Blædels tilbagetræden fra radioen og Berlingske Tidende som udtryk for nogen opgivelse af pressefrihed set med nogen indflydelsesrig dansk gruppes øjne i 1938. Blædel førte sin egen private udenrigspolitik, der ikke var i overensstemmelse med nogen gruppes eller noget partis. Jvf. Erik Rasmussen: Velfærdsstaten på vej, s. 460 og P. Munch: Er. 6, s. 249 f.

264. Jvf. s. 479.

265. Dette udelukker ikke, at man i krigens løb erklærer sig for unneutral, idet man naturligtvis bevarer retten til at ændre indstilling til udfaldet af konflikten.

deres styreformer og de idéer eller forestillinger, som deres talsmænd – officielle som uofficielle – gav udtryk for, ikke på afgørende måde påvirkede staternes indbyrdes forhold. Dette baseredes formentlig på erfaringer fra P. Munchs egen deltagelse i international politik samt på foretagne undersøgelser og overvejelser af tidligere tiders internationale politik. Men i løbet af sin udenrigsministertid undgik P. Munch ikke at måtte tage stilling til dette spørgsmål, idet andre gjorde gældende, at det netop var disse spørgsmål, der var fundamentalt afgørende for vurderingen af Danmarks stilling i international politik som af alle andre staters stilling.

P. Munch vendte sig mod synspunktet, hvor han stødte på det. Også sine pressekonferencer benyttede han dertil. I august 1936 – under indtryk af borgerkrigen i Spanien – udtalte P. Munch således: »Det er en fundamental Fejltagelse, hvis man tror, at man kan indføre ensartede Systemer i denne Verden. Saa langt fremme er vi ikke. Der er stor Forskel i de politiske Forudsætninger i de forskellige Lande. Herhjemme har vi ikke Forudsætninger for at vurdere Forholdene i andre Lande, idet de er forskellige fra det vi kender. Der er Uro nok i Verden og derfor ingen Grund til at fremhæve Modsætningerne mellem de forskellige Forfatningsgrundlag. Det gælder om at beherske vore Følelser overfor det, der foregaar, og det vil være af Betydning, at Danmark ikke mistænkes for at have taget Parti for den ene eller anden. Folkefronts-Tilslutning eller -Modsætning. Diktatur-Tilslutning eller -modsætning, er Linier, som der ikke er Grund til at prøve paa at dele det danske Folk efter.«<sup>266</sup>

Disse udtalelser havde dels – og måske først og fremmest – et indrepolitisk sigte, idet det var P. Munch magtpåliggende at afvise en opdeling af den danske befolkning efter disse rene linier. Men de havde samtidig et udenrigspolitisk sigte, fordi P. Munch fandt det både urimeligt – og for Danmarks stilling uheldigt –, hvis man søgte at presse en sådan problemstilling igennem. Her var det ikke den danske presse og den danske befolkning, der var genstand for hans største opmærksomhed og bekymring, men snarere stater som Tyskland og Sovjetunionen, der gentagne gange i internationale forhandlinger og debatter hævdede det synspunkt, at stater kunne deles efter styreformer og ideologiske modsætninger. Under München-krisen i efteråret 1938 formulerede P. Munch sit synspunkt på den måde: »Rent stemningsmæssigt vil maaske nogle sige, at vi staar overfor en ideologisk Krig, hvor vi maa slutte os til dem, der deler den samme Opfattelse, men

266. UM 110.D.11. 13.8.1936, jvf. sst., 19.1.1937: »Nogle mener, at det burde gaa ens til alle Steder, men Historiens Lære er den modsatte.«

hertil maa siges, at det vi bør gøre, er alvorligt at forsøge paa at holde os udenfor paa samme Maade som i 1914.«<sup>267</sup>

Rækkevidden og indholdet i P. Munchs udtalelser om disse spørgsmål forstås først helt, når man husker på hans hævdede udgangspunkt: nemlig at stat og folk ikke er ét. Som omtalt skelnede han ved omtalen af forholdene i Spanien under borgerkrigen mellem, hvad hver enkelt person eller gruppe måtte mene om denne, og hvad den danske regering som repræsentant for den danske stat fandt det hensigtsmæssigt eller klogt at sige i den anledning.<sup>268</sup> Kærnepunktet i hele hans opfattelse af den danske regerings opgave som valgt repræsentation for den danske befolkning var, at det under alle omstændigheder og ligeegyldigt i hvilket spørgsmål gjaldt om at holde det danske folk uden for væbnede konflikter, som ikke var iværksat og ikke blev ført ud fra hensynet til, hvad der var den danske befolknings flertals opfattelse af, hvad der var dens interesse. Mente nogle i hans udenrigsministertid, at Tyskland havde ret, så mente andre, at Sovjetunionen havde det. Mange ville formentlig ved en konflikt mellem Storbritannien og Tyskland anse den første for at have mere ret end den sidste. Det kunne og ville han ikke anfægte deres ret til at mene. Men for Danmark som stat i sit forhold til andre stater, kunne det aldrig blive opgaven at afgøre, hvilken af de stridende stormagter, der havde ret. P. Munch formulerede ofte som sin opfattelse, at i tilfælde af en væbnet stormagtskonflikt, ville alle folkeretlige regler og indgåede internationale aftaler blive sat ud af kraft. Hverken han eller nogen anden fremtrædende dansk politiker mente, at Danmark som stat besad midler og muligheder for på virkningsfuld måde at kaste sit lod i vægtskålen for den ene eller den anden af stormagtsgrupperne. Under sådanne forhold kunne det ikke tilkomme en dansk udenrigsminister at udtale sig om, hvis ret han anså for størst, når han alligevel måtte affinde sig med ikke at kunne hævde denne ret eller bidrage til, at uretten ikke vandt sejr.<sup>269</sup> Det ville i givet fald kunne komme til at betyde, at danske enkeltindivider måtte ofre deres existens i kampen for en ret, som der var meget få muligheder for, at de eller deres efterladte ville komme til at få væsentlig medindflydelse på formuleringen af. Det var for P. Munch en billig og omkostningsfri gestus af en statsmand at sætte sine landsmænds existens og tilværelse på spil for en kamp for hans personlige og subjektive opfattelse af, hvad

267. UM 110.D.11., 27.9.1938.

268. Jvf. s. 433.

269. Som et prægnant udtryk for denne tankegang – og samtidig tvivlen med hensyn til, hvem der havde ret og hvem der havde uret – kan henvises til Georg Brandes artikelsamling: Verdenskrigen, Kbh., 1916.

der var ret, og hvad der var uret, når først stormagterne havde besluttet sig for at føre en væbnet konflikt om dette spørgsmål.<sup>270</sup>

For hele spørgsmålet om bestræbelserne for at dæmpe partitagen i den danske presse og argumentationen imod det ideologiske eller retlige engagement i stormagternes indbyrdes konflikter – når de truede med at blive eller blev væbnede – må anskues som en side af hele P. Munchs opfattelse af små staters stilling i forhold til stormagterne, de små staters ret til selv at formulere og efter bedste evne varetage deres egne interesser og hvis muligt så langt som muligt at påvirke den internationale politik på trods af og på tværs af stormagternes dominans.<sup>271</sup> Det var også en side af P. Munchs opfattelse af, hvorledes og med hvilke midler man bedst kunne varetage Danmarks sikkerhedspolitiske interesser. Men denne opfattelse var udformet og formuleret inden for hans allerede skildrede opfattelse af, at stormagter eo ipso forfulgte deres egne interesser uden hensyntagen til småstaternes interesser. Det var derfor forkert og farligt for små stater at lade sig engagere på den ene eller den anden side i en stormagtskonflikt, hvis rækkevidde, omfang og endelige udfald ville blive bestemt af stormagterne og af dem alene. Det tilkom ikke stormagterne alene, at fastsætte og gennemføre, hvad de anså for ret eller uret i international politik. Men valgte de til afgørelse af dette spørgsmål at gribe til væbnede midler, så var der ikke længere mulighed for de små stater for at øve nogen virkningsfuld indflydelse. Det bedste og rigtigste de i så fald kunne gøre, var fuldstændig at holde sig uden for en sådan væbnet konflikt. For så ville spørgsmålet om ret eller uret i forholdet mellem stater blive afgjort ved våben, og her havde de små stater størst mulig udsigt til at få stenene i øjnene, hvis de spiste kirsebær med de store.

At forholde sig neutral – også efter gennem den tyske besættelse at være blevet tvunget ind i selve krigsbegivenhederne – var for P. Munch at se den eneste mulighed for at varetage Danmarks sikkerhedspolitiske interesser i et anarkisk internationalt politisk system, hvor stormagterne demonstrerede deres foragt for de små staters interesser.

Denne linie var ikke særpræget eller original for P. Munch. Følger man andre små europæiske staters indstilling og holdning til disse spørgsmål gennem 1930'erne, bliver man slået af ensartetheden og ligheden i deres

270. Jvf. Hans J. Morgenthau: *Politics Among Nations*, s. 239 f. Jvf. s. 479 her; der kan næppe i den anledning tales om 'et moralsk grundlag', men snarere er der tale om at hævde småstaters ret til at holde sig uden for væbnede afgørelser af, hvad der er ret eller uret i forholdet mellem stormagter.

271. Jvf. P. Munch på pressemøde 4.11.1939, hvor han sagde, at de krigsførendes propaganda naturligvis måtte have sin plads, men det gjaldt at afbalancere den mellem de krigsførende parter. (UM 110.D.15., Anf. dato).

udenrigspolitik, således som den blandt andet kom til udtryk gennem de demonstrative erklæringer fra juli 1936 og juli 1938.<sup>272</sup>

Det, der adskiller P. Munchs opfattelse af midler til varetagelse af små staters interesser under en væbnet stormagtskonflikt fra hans samtidige modstandere i Danmark og også fra talsmænd fra de øvrige små stater, er først og fremmest hans konsekvente afvisning af, at militære midler i noget betydeligt omfang ville kunne påvirke Danmarks muligheder for at opretholde og hævde sin neutralitet.<sup>273</sup>

Man har fra flere sider – ikke mindst efter 9. april 1940 – hævdet, »at konsekvensen af den ikke-militært forsvarede neutralitet i sidste instans naturligt måtte blive fremmed besættelse.«<sup>274</sup> Udsagnet bliver mere korrekt, hvis man ændrer det til, at 'en af de mulige konsekvenser af en ikke under alle omstændigheder militært forsvaret neutralitet kunne blive en besættelse af dansk territorium af fremmede tropper'. Men det var ikke den eneste mulige konsekvens. Om en militært forsvaret neutralitet kunne hindre denne mulige konsekvens, var for alle deltagere i debatten om midlerne til varetagelse af Danmarks sikkerhed et åbent spørgsmål. P. Munch regnede også med denne mulige konsekvens. Men han anså det for givet, at en militært forsvaret neutralitets mest sandsynlige konsekvens ville blive en ødelæggelse af danske enkeltindivider og danske materielle værdier. De ville blive ofret af hensyn til en omverden – især stormagter –, som ikke ville lade sig påvirke af, om Danmarks ofre i faldne og materielle værdier havde været større eller mindre, men først og fremmest af, om de anså det for fordelagtigt eller ej for dem selv at genoprette eller opretholde Danmark som stat.

Det var nemlig hans dilemma, efterhånden som han gjorde karriere i det danske politiske system, at han ikke – som i sin ungdom – åbenlyst kunne erklære, at Danmarks beståen som stat var mindre betydningsfuld end beva-

272. Foruden de tidligere anførte værker om de nordiske staters udenrigspolitik og om Schweiz' neutralitetspolitik, henvises til Amry Vandenbosch: *Dutch Foreign Policy Since 1815*, The Hague, 1959, s. 172 ff. og Jane Kathryn Miller: *Belgian Foreign Policy Between Two Wars 1919–1940*, New York, 1951, s. 226 ff.

273. Man kunne tværtimod hævde, at det var muligt, at militære midler kunne mindske muligheden herfor, idet det var vanskeligere at hævde, at man anså staten for neutral og ikke i en krigstilstand med nogen anden stat, hvis først omfattende kamphandlinger havde fundet sted. På denne måde kunne militære instanser 'binde' regeringens hænder. Jvf. s. 468.

274. Således formuleret hos Troels Fink: *Fem foredrag om Dansk udenrigspolitik efter 1864*, s. 68, jvf. s. 81: »Den danske neutralitetspolitik var brudt sammen over for tidens rå realiteter. Konsekvensen af den i militær henseende svagt underbyggede alliancefri neutralitetspolitik var i sidste instans blevet en tysk besættelse. Jvf. Sjøqvist, s. 356 f.

relsen af danske enkeltindivers liv og daglige existens. Som ansvarlig minister måtte han fastholde, at Danmark naturligvis ville forbeholde sig retten til – som andre stater – at skønne over de midler, som i den konkrete situation måtte anses for mest hensigtsmæssige.<sup>275</sup>

Når han blandt disse midler fandt de militære mere farlige end virkningsfulde, pålagde han sig derved det ansvar at have overvejet, hvilke andre han i givet fald mente kunne bringes i anvendelse. Her kom hans forestillinger om den helt uforpligtede og regelfri neutralitet ind i billedet. Ved hjælp af den – som forekommer formuleret på grundlag af erfaringer fra 1. verdenskrig – lykkedes det ham at finde frem til en fremgangsmåde som på én gang kunne sikre Danmarks formelle beståen som stat, men uden de ofre i menneskelige og materielle værdier, som det var ham så magtpåliggende at undgå. Det var her, P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik for så vidt angik hans opfattelse af Danmarks sikkerhedspolitiske interesser og deres varetagelse havde en originalitet og selvstændighed, som adskilte den fra de øvrige småstaters talsmænds opfattelse.

Det var også denne originalitet og selvstændighed, som både i hans samtid og senere er blevet så skarpt kritiseret. I hans samtid fordi den stred mod alle hævdundne og traditionelle forestillinger om, hvad en stat kunne tillade sig uden at miste sit omdømme og indadtil sin 'selvrespekt'. I tiden efter 9. april 1940 fordi denne originalitet ansås for – eller hævdedes at blive anset for – stærkt medvirkende til, at den tyske regering i løbet af foråret 1940 – i sin væbnede konflikt med Storbritannien og Frankrig – traf beslutningen om at besætte Danmark som en etape på vejen mod erobringen af Norge. Denne kontrovers vil formentlig fortsætte, så længe nogen finder, at der i den er en anvendelig problemstilling til at påvirke deres samtid. For forskeren er der ingen grund til stillingtagen i den, når han blot mener at have konstateret, hvad uenigheden drejede og drejer sig om.

Men der er grund til at påpege, at det, der ifølge P. Munchs opfattelse umuliggjorde opretholdelsen af denne 'moraliske' neutralitet, først og fremmest var den ene stormagts – nemlig Tysklands – pression for at få den danske regering til at tage stilling på sin side i stormagtskonflikten. Denne tyske pression var efter hans opfattelse så ødelæggende for Danmarks stilling i forhold til Tysklands modstandere i stormagtskonflikten, at den for ham at se umuliggjorde fortsættelsen af en dansk regering, der både udadtil og indadtil kunne tage ansvaret for en sådan tilslutning.<sup>276</sup> Helt afgørende var, at en sådan tilslutning ifølge P. Munchs opfattelse var fuldstændig uopnåelig

275. Jvf. P. Munchs samtale med Renthe-Fink 8.4.1940, *Er.* 8, s. 25.

276. Jvf. *Er.*, 8, s. 184, jvf. s. 126 f.

fra den danske befolknings side, uanset hvilken regering det ville være lykkedes for tyskerne at få til at acceptere den. Og uden befolkningens tilslutning – eller ovenikøbet under dens åbenlyse afstandtagen – var den for den valgte politiker P. Munch – i modsætning til den ikke-valgte politiker Erik Scavenius – komplet uigennemførlig.<sup>277</sup>

Ved vurderingen af P. Munchs opfattelse af, hvilke midler eller fremgangsmåder, der stod til rådighed for Danmark til varetagelse af dets sikkerhedspolitiske interesser må man tage i betragtning, at overvejelser i så henseende ikke hører blandt dem, der foretages uophørligt, dag efter dag – i hvert fald ikke i en lille stat. De vilkår og omstændigheder, hvorunder disse i givet fald skal varetages er nemlig først og fremmest afhængig af faktorer – stormagternes indbyrdes forhold og deres indre beslutninger –, som små stater har begrænsede muligheder for at påvirke. Enhver ytring i så henseende bliver således fremsat under visse udtalte eller udtalte formodninger om, i hvilken fremtidig og uforudseelig situation, statens sikkerhedspolitiske interesser vil blive truet. Dette giver disse ytringer en hypotetisk og spekulativ karakter, hvis indhold og rækkevidde formentlig bevidst er søgt gjort så uklar som muligt, fordi det ikke kan anses for fordelagtigt ved sådanne udtalelser på forhånd at begrænse handle- og valgfriheden mellem flere forskellige midler og fremgangsmåder. Dette gælder også P. Munch – og for ham måske særligt, fordi han i alle sine udtalelser frem til 9. april 1940 formulerede som sin opfattelse, at der nok var mulighed, men ringe sandsynlighed for, at Danmarks sikkerhedspolitiske interesser ville blive truet, hvilket i sig selv formentlig var en helt bevidst side af hans politiske adfærd. Men det medfører, at forskningen – hvad enten den er bagudskuende, som i dette tilfælde, eller samtidig – reelt kun har mulighed for at konstatere, hvilket valg mellem de mange hypotetiske muligheder, der bliver truffet i konkrete situationer, efterhånden som de indtræffer. Og de indtræffer sandsynligvis aldrig og i hvert fald sjældent efter vedkommende statsmands eller politikeres eget ønske eller valg. Derfor er det, der konstateres, et adfærdsmønster i en formentlig uønsket situation, ud fra hvilken det er yderst betænkeligt at slutte til helhedsopfattelse om, hvilke midler eller fremgangsmåder, vedkommende – om valget havde været åbent – ville have foretrukket. Fordi P. Munch 9. april 1940 synes at have anvendt sin originale og særprægede tankegang om neutralitetens anvendelsesmuligheder – også til varetagelse af Danmarks sikkerhed –, kan man ikke deraf udlede, at han under alle omstændigheder og under alle vilkår ville have anvendt samme fremgangsmåde, og slet ikke, at han ligefrem skulle have foretrukket eller ønsket, at

277. Jvf. Er. 8, s. 202.

denne fremgangsmåde skulle komme i anvendelse. Hvis det er rigtigt, at denne tankegang er baseret på erfaringer fra 1. verdenskrig, tog den formentlig i langt højere grad sigte på varetagelsen af Danmarks handelspolitiske end dets sikkerhedspolitiske interesser. De sidste mente P. Munch nemlig ikke havde været truet afgørende under 1. verdenskrig – bortset fra, at en stormagtskonflikt altid rummede en vis trusel for Danmark. Det var de handelspolitiske interesser, der for ham at se var blevet truet alvorligt og næsten ødelæggende i løbet af stormagtskonflikten 1914–1918.

Derfor er P. Munchs adfærd og valg mellem mulige midler i løbet af den 9. april 1940 – der i alle henseender må betegnes som en atypisk og uønsket situation – måske, når alt kommer til alt, et meget dårligt tilfælde at tage op til undersøgelse, hvis det drejer sig om at forstå P. Munchs opfattelse af, hvilke midler der stod til Danmarks rådighed.

Det forekommer rimeligt desuden at anføre hans meget hyppigere anførte og langt mere gennemargumenterede opfattelse af voldgiften som et i hans øjne fordelagtigt og brugbart middel til varetagelse af Danmarks interesser. Dette hører inden for denne undersøgelses rammer mere hjemme i hans opfattelse af Danmarks normative interesser. Det lykkedes aldrig i praxis at gennemføre og få virkningsfuld tilslutning til denne tanke i et omfang, som af P. Munch blev anset for tilfredsstillende. Men – som allerede tidligere påvist – var P. Munch også med hensyn til anvendelsen af dette middel indstillet på at træffe beslutningen herom under indtryk af de omstændigheder og vilkår, hvorunder denne skulle tages, og anså ikke under alle omstændigheder voldgiften for anvendelig eller hensigtsmæssig.<sup>278</sup> Endelig viste der sig i spørgsmålet om de danske skibes sikkerhed under den spanske borgerkrig en helt ny og formentlig fra dansk side utilsigtet måde til varetagelse af disse begrænsede danske sikkerhedsinteresser, idet Danmark – ligesom Sverige, men i modsætning til Norge – valgte at lade stormagterne foretage den kontrol i de spanske farvande, som blev anset for tilstrækkelig – og da også viste sig at være det.<sup>279</sup>

### *Danmarks handelspolitiske interesser og deres varetagelse*

Under en debat om tillægsbevillingsloven i maj 1937 beklagede kommunisten Aksel Larsen sig over, at der så sjældent førtes udenrigspolitiske debatter i det danske Folketing. Han forstod vel, at Danmark var en lille stat – »der paafaldende minder om det lille Dyr mellem to Negle« –, og at man derfor

278. Jvf. s. 365.

279. Jvf. s. 434 f.



måtte være forsigtig. Men, fortsatte han, »Omtrent alle Kriseproblemer i Danmark, alle Problemer vedrørende vore økonomiske Vanskeligheder er paa en eller anden Maade udenrigspolitiske Problemer.«<sup>280</sup>

Det var et indlæg fra socialdemokraten Hartvig Frisch, der var den direkte anledning til Aksel Larsens bemærkninger. Frisch svarede senere: »Det klæder en parlamentarisk Forsamling bedst at tale om og beskæftige sig med de Omraader, som den virkelig kan øve nogen Indflydelse paa, for der er ingen Interesse i Ord, fremsat i parlamentariske Forsamlinger, naar de ikke peger mod det ene Maal at øve Indflydelse paa de Ting man taler om.«<sup>281</sup>

I et foregående indlæg havde venstremanden Brorson været inde paa samme problem og fremhævet, at de få debatter om udenrigspolitik ikke skyldtes, at man ikke interesserede sig for udviklingen ude omkring, men at Danmark var et lille land, der ikke talte med »i den storpolitiske Koncert.«<sup>282</sup> Han fortsatte: »Det der udadtil interesserer os, og jeg kan sige interesserer os ganske uhyre, er den handelspolitiske Udvikling.«

Disse bemærkninger fra forskellige deltagere i den danske politiske debat er repræsentative for den del af Danmarks udenrigspolitiske interesser, der i hvert fald kvantitativt er mest omfattende repræsenteret i den danske offentlige debat om udenrigspolitik i 1930'erne.

Inden for det i denne undersøgelse anvendte analyseapparat må de handelspolitiske interesser placeres på overgangen mellem faste og flydende interesser. Hvor faste de er, afhænger af vedkommende stats mulighed for at kunne opretholde, hvad der af befolkningens flertal anses for nødvendige samfunksfunktioner. Hertil hører sikringen af den enkeltes opretholdelse af en formodet 'rimelig levestandard', hvilket i et pengedirigeret samfund uundgåeligt forudsætter muligheden for enten gennem produktion, tjenesteydelser eller på anden måde at erhverve en vis pengeindtægt.<sup>283</sup> I det omfang opretholdelsen heraf er afhængig af handelsforbindelser med andre stater, et varebytte, er de handelspolitiske interesser faste. Man kan formode, at befolkningens flertal ikke er indstillet på at give afkald på varetagelsen af disse interesser til fordel for andre og for dem mindre vedkommende i deres daglige tilværelse. Ligegyldigt hvilken regering eller ledelse, der vil hævde at

280. Ft. 1936/37, sp. 6895, 4.5.1937. Jvf. Ft. 1937/38, sp. 4976, 7.4.1938, hvor Aksel Larsen udtalte, at det var ikke nok at have viljen til at sælge sit flæsk, sit smør og sine æg og så iøvrigt erklære sin fredsvilje.

281. Sst., sp. 7002, 5.5.1937.

282. Sst., sp. 6840, 4.5.1937.

283. Jvf. Alfred Kuhn: *The Study of Society*, s. 85: »In our society, money is perhaps the strongest generalized secondary reinforcer, which is obviously not in-born.«

varetage denne befolknings interesser, kan den ikke tillade sig at se bort fra disse, med mindre den besidder midler til at overbevise befolkningen om, at disse interesser er eller bør være underordnede andre hensyn. Men de er samtidig flydende i den forstand, at der teoretisk ikke er nogen grænse for, hvor omfattende og udadvendte de kan være eller blive, alt efter de muligheder for fremstød og yderligere gevinst gennem varebytte med andre stater, som måtte byde sig til under skiftende omstændigheder. Hvor faste eller flydende de tager sig ud for befolkningen og den til enhver tid siddende regering, vil derfor i høj grad afhænge af, hvor vanskeligt eller let det anses for at varetage disse interesser. Dette vil igen medføre, at om de kan karakteriseres som faste eller flydende for nogen konkret stat på noget konkret tidspunkt, vil være afhængig af de muligheder, vedkommende stats indbyggere, herunder dets regering, mener at finde i de for denne stats vedkommende mest relevante ydre omgivelser. Det forekommer herefter rimeligt at formode, at der kan være vidt forskellige og meget modstridende opfattelser af, i hvilket omfang disse interesser er enten faste eller flydende. Det vil være afhængig af enkeltindviders og gruppers direkte og erkendte afhængighed af varetagelsen af disse interesser, af deres forskellige placering som enten producenter af varer til afsætning uden for staten, indkøbere af varer fra udlandet, eller deltagere i en forarbejdningsproces.

Ved sin tiltræden som udenrigsminister var P. Munch mest tilbøjelig til at henregne handelspolitikken til Danmarks flydende udenrigspolitiske interesser. Deres varetagelse involverede ikke regeringen i noget stort omfang, men var overladt til private erhvervsforetagender og -organisationer. Deres varetagelse forekom ikke at volde uoverstigelige vanskeligheder – selvom der i 1920'erne havde været mange kritiske perioder –, idet man tilsyneladende fortsat kunne regne med nok et omskifteligt og svingende, men ikke afgjort formindsket marked for hverken afsætning af danske exportvarer eller indkøb af ønskede råstoffer og industriprodukter.<sup>284</sup> Opfattelsen af de handelspolitiske interesser som flydende bestyrkedes også af den frie valutabevægelighed, som muliggjorde anvendelse af fortjeneste i et land til indkøb af ønskede varer i et andet; i bedste overensstemmelse med forestillingerne om en frihandel mellem staterne, der muliggjorde en naturlig arbejdsdeling. De var også flydende i den forstand, at regeringens – specielt udenrigsministeriets – opgaver, foruden at aftale almindelige handelsprincipper og -vilkår, fortrinsvis blev anset for at være at undersøge og udnytte muligheder for danske fremstød i udlandet enten med henblik på afsætning af danske varer,

284. Jvf. P. Munchs redegørelse for de skiftende muligheder for henholdsvis 'ingen' og 'udpræget' handelspolitik, Ft. 1932/33, sp. 4331 f., 27.3.1933.

investering af dansk kapital eller etablering af danske erhvervsforetagender.<sup>285</sup> At de var flydende var ikke ensbetydende med, at de ikke var vigtige eller betydningsfulde, men betød udelukkende at deres varetagelse ikke i noget stort omfang involverede regeringen som repræsentant for staten i forhold til andre stater.

Hvorledes P. Munch under indtryk af ændringer i Danmarks omgivelser, ændrede opfattelse af og syn på Danmarks handelspolitiske interesser er allerede blevet berørt flere gange i det foregående.<sup>286</sup> Udviklingen i disse omgivelser og deres betydning for Danmarks handelspolitiske interesser er af andre blevet gjort til genstand for så grundig omtale og undersøgelse, at det ikke her kan anses for påkrævet at gentage disse.<sup>287</sup> Formålet med dette afsnit er da at undersøge, hvorledes P. Munch i sin udenrigsministertid anså det for muligt at varetage Danmarks handelsinteresser under de ændrede ydre forhold; hvorledes disse interesser kunne defineres og af hvem, og endelig hvilken betydning han – også indenrigspolitisk – tillagde disse interesser.

Omfanget og betydningen af Danmarks handelspolitiske interesser blev i P. Munchs udenrigsministertid drøftet i mange forskellige forbindelser. Under forhandlinger om indløseligheden af Nationalbankens sedler m.v. (valutaordningen) i efteråret 1932 stod dette spørgsmål naturligt i centrum. Herom sagde P. Munch: »Det er mit Indtryk, at den Debat, der i disse Dage har fundet Sted, viser, at de 4 Partier er paa det rene med, at det i den nuværende Situation er nødvendigt, for det første at vore Indkøb holdes indenfor den Gæense, der sættes af Værdien af vor Udførsel og Landets andre til Raadighed værende Indtægter, saa vi ikke udsætter os for at komme i uregelmæssig og stor løs Gæld, der i given Situation kan ramme Danmark . . . for det andet, at de Penge, der er til Raadighed, maa anvendes saaledes, at det sikres, at der til enhver Tid er Penge til Raastoffer og almindelige Forbrugsartikler . . . og for det tredie, at vore Indkøb i Udlandet fordeles mellem de forskellige Lande paa en Maade, der svarer til den sidste Tids Bevægelser i de paagældende Landes Indkøb hos os. Det forekommer mig, at Diskussionen viser Enighed om dette tredobbelte Formaal.«<sup>288</sup>

For så vidt som der var enighed om disse tre formål – og holdt inden

285. Jvf. herom bl.a. Forslag til Lov om Udenrigstjenesten. Rd. 1934/35, Till. A, sp. 2685–2694 og den herom førte debat, Ft. s. å., sp. 803 ff., sp. 2022 ff., sp. 3574 ff., sp. 3580 ff., Lt. s.å. sp. 781 ff., sp. 903 ff.

286. Jvf. især s. 308 ff.

287. Jvf. Erik Rasmussen: Velfærdsstaten på vej, s. 400 ff.; Erling Olsen: Danmarks økonomiske historie siden 1750, Kbh., 1962, s. 68 ff., s. 135 ff. og s. 216 ff., og Erik Hoffmeyer i Dansk Pengehistorie, Bd. 2, Kbh. 1968, s. 155–224.

288. Ft. 1932/33, sp. 382, 8.10.1932.

for den meget generelle ramme, som P. Munch ved denne lejlighed opstillede, var enigheden i hvert fald stor –, var denne betinget af en accept af helt nye og ændrede vilkår for varetagelsen af Danmarks handelspolitiske interesser, end dem man tidligere havde kendt til. Det var andre stater – ikke Danmark –, der havde taget initiativet til etableringen af disse vilkår, og for Danmarks vedkommende stod ifølge P. Munch nu kun tilbage at vælge midler og fremgangsmåder, som under disse vilkår kunne være til størst mulig fordel for Danmarks handelspolitiske interesser.<sup>289</sup> P. Munch fortsatte senere: »De andre Lande er gaaet over til en Handelspolitik, der medfører, at vor Afsætning, den for os livsvigtige Afsætning, kun kan sikres eller overhovedet muliggøres ved Aftaler, der mere eller mindre hviler paa Gensidighedsprincippet.« . . . »Det er en unormal Situation, men det er en Kendsgerning, at vi befinder os i den, og det tjener ikke noget Formaal, at lukke Øjnene derfor.«<sup>290</sup> Han gennemgik derefter de førte forhandlinger med forskellige stater, de opnåede resultater og udsigten for fremtiden. Han fremhævede senere i talen, at den foreslåede valutaordning var et overgangssystem, der kun kunne gælde en kort tid. Efter P. Munchs opfattelse kunne ingen være interesseret i at ødelægge den danske forhandlingsposition og nægte regeringen de midler, som var nødvendige under disse forhandlinger.<sup>291</sup>

Det var imidlertid netop, hvad oppositionen ønskede, men ikke fik gennemført. Dens opfattelse af, hvad der i denne situation var nødvendige og anvendelige midler faldt ikke sammen med regeringens, og det blev hele 1930'erne igennem et af de alvorligste stridspunkter i dansk politisk debat.

Vi har tidligere fulgt, hvorledes man fra den konservative oppositions side søgte at opstille andre muligheder.<sup>292</sup> Venstres opposition var mindre klart formuleret. Men for begge oppositionspartier gjaldt, at de var årvågne over for den mulighed for regulering og kontrol, som de mente, regeringen fik i hænde gennem de foranstaltninger, den ønskede gennemført for at sikre eller varetage Danmarks handelspolitiske interesser i forhold til udlandet. Det var dette, der til stadighed gik gennem debatterne, og det var dette spørgsmål, som regeringen – også P. Munch – gang på gang måtte svare på, tage stilling til og formulere sin opfattelse af.

Hvad angik forholdet til udlandet stillede P. Munch sig yderst skeptisk over for den tanke, at det skulle være muligt at opnå en sådan omfattende

289. Sst., sp. 382 f.

290. Sst., sp. 383.

291. Sst., sp. 384–87.

292. Jvf. s. 337 f.

form for aftaler eller regler, at Danmark kunne formode sine interesser særligt varetaget inden for denne. Således udtalte han under finanslovsdebatten i efteråret 1931, at han vel kunne forestille sig, at en eller anden form for planøkonomi kunne gennemføres og lykkes i stater som Sovjetunionen og USA. »Men hverken fra Sovjet-Unionen eller fra de Forenede Stater vil man kunne slutte, hvad der vil være muligt mellem 30 europæiske Stater, der er i livlig Handelsforbindelse indbyrdes og i livlig Handelsforbindelse med omtrent lige saa mange andre Stater i andre Verdensdele. Vi ved, at disse Stater har deres særlige Villie, at Hovedstemningen i hvert af Landene indtil dette Øjeblik er denne, at man først og fremmest kommer frem i Verden ved at vinde Fordele paa andres Bekostning. Denne ene Hovedtanke i det 19de Aarhundredes Udvikling, den skadeligste og farligste af de herskende Stemninger i det 19de Aarhundrede, har Magten over Sindene, ogsaa i Tiden efter 1920 og gør sig meget stærkt gældende i denne Gruppe af Stater.«<sup>293</sup>

Denne stærke optagethed af egeninteressen og troen på, at fordele kun kunne opnås på bekostning af andre stater, var således ifølge P. Munch – og hvor stærkt han end kunne beklage den – en bestanddel af Danmarks ydre vilkår, som man i varetagelsen af sine handelspolitiske interesser måtte tage hensyn til. Den gentages, skærpes og fuldstændiggøres i løbet af 1930'erne. Således fremhævede P. Munch i december 1932 under omtalen af en konkret sag, som var blevet fremlagt af venstremanden Krag: »Det, der er Tale om her, er jo ikke den almindelige Handelsomsætning efter almene Aftaler, men den specielle Vareudveksling, hvor man ligesom driver en Art Tuskhandel, hvor man uanset hvilke Handelsforhold der ellers har været mellem os og det paagældende Land, lægger et lille Plus til begge Landes Udførsel ved ligefrem at bytte over.«<sup>294</sup>

Denne tuskhandel anså P. Munch ikke for ideel eller fornuftig, men »efter at dette System, der trykker hele Verdensproduktionen og hele Verdenshandelen nedad, er kommet til Udfoldelse, saa har naturligvis hver enkelt maatte værgе sig og træffe sine særlige Foranstaltninger, Foranstaltninger, om hvis bydende Nødvendighed jeg for min Del ikke skal sige andet, end at jeg anerkender den.«<sup>295</sup>

I fortsættelse af dette synspunkt om varetagelse af egeninteresse gennem særlige foranstaltninger kan man se P. Munchs senere karakteristik af han-

293. Ft. 1931/32, sp. 932, 21.10.1931.

294. Ft. 1933/34, sp. 1816, 6.12.1933.

295. Ft. 1933/34, sp. 4352, 12.4.1934. Jvf. Bemærkning til Oluf Pedersen om, at efter P. Munchs opfattelse var der tuskhandel nok i internationalt varebytte. Ft. 1935/36, sp. 3190, 21.2.1936.

delsforhandlinger mellem stater som »styrkeprøver«, hvis udfald aldrig fuldtud kunne tilfredsstille nogen af parterne.<sup>296</sup>

Med hensyn til varetagelse af danske handelspolitiske interesser finder vi således, at P. Munch opstillede en meget kontant og letfattelig problemstilling, hvis hovedindhold netop var den skadelige og farlige stemning fra det 19. århundrede, som han gang på gang advarede imod.

Denne var han mere tilbøjelig til at indrømme ikke blot existensen af, men også det uundgåelige i, når det drejede sig om handelspolitiske forhold.

Det medfører, at P. Munch med hensyn til handelspolitiske forhold var betydelig mere udtalt og åben end med henblik på varetagelsen af sikkerhedspolitiske interesser. Dette var formentlig også betinget af, at han i disse spørgsmål kunne påregne almindelig tilslutning til sine generelle synspunkter om værdien af, at danske handelspolitiske interesser skulle varetages bedst muligt og stærkest muligt. Endvidere gjaldt, at disse spørgsmål ikke lod sig henskyde til senere endelig stillingtagen, men til stadighed skulle behandles og besluttes om.

Ingen betydningsfuld og indflydelsesrig gruppe i det danske samfund ville benægte, at Danmark som helhed var afhængig af, hvilke handelspolitiske vilkår, det mødte i sine omgivelser. Men tilbage stod stadig spørgsmålet om de midler, som disse vilkår gjorde det muligt og ønskeligt for Danmark at anvende.

Den af regeringen i 1932 indførte valutaordning blev i årenes løb genstand for nogle af de mest omfattende og lidenskabelige debatter. I efteråret 1937 drøftedes det såkaldte Haag-arrangement<sup>297</sup>. Under disse drøftelser rettedes der især fra konservativ side en række angreb på ordningen, som de konservative allerede i foråret havde foreslået erstattet med toldpolitiske foranstaltninger. P. Munch udtalte under disse forhandlinger bl.a.: »Min Erintring er – og jeg tvivler ikke om, at den er rigtig – at Valutacentralen først og fremmest blev til for at skabe og sikre Betalingsbalancen i Danmark og for at være et Redskab i Handelspolitikken, idet Formaålet var ved Hjælp af den at sikre, at vi i første Række fik indført til Danmark for de færre Penge, vi havde at købe for, de Raastoffer, som var af afgørende Betydning for Industri og Landbrug, og dette er et rent og klart handelspolitisk Formaal. Derimod er det en fuldkommen Misforstaaelse, naar det ærede Medlem (Pürschel) nu mener, at denne Valutapolitik skulde tilsigte at skabe en Forskel mellem de forskellige Lande – man tænker jo navnlig paa England og Tyskland. Det, den over for Tyskland og England tilsigter, er at

296. Ft. 1935/36, sp. 3188, 21.2.1936., jvf. Lt. 1935/36, sp. 453, 26.2.1936.

297. Jvf. s. 341.

afpasse vor Samhandel med disse to Lande saaledes, at der bliver et Forhold mellem Indførsel og Udførsel, om hvilket det er muligt at blive enig med de to Lande, og som svarer til de Handelsaftaler, Danmark har sluttet med disse Lande.«<sup>298</sup>

Den konservative Christmas Møller var ikke tilfreds med P. Munchs svar og fremhævede, at valutaordningen i 1932 netop skulle opfattes som et svar på de tyske toldforhøjelser på dansk smør.<sup>299</sup> Herpå svarede P. Munch: »Valutaordningen af 1932 kom ingenlunde alene som Svar paa Foranstaltninger fra Tyskland . . . , men lange Forhandlinger gik forud, atter og atter drøftedes Værdien af, ja, Nødvendigheden af at tilrettelægge det saaledes, at vi for de færre Penge vi havde, sikrede os de nødvendige Raastoffer til vore Erhverv.«<sup>300</sup>

Som man ser, fastholdt P. Munch de samme grundelementer i sin argumentation fra efteråret 1932 til årene 1937–38 om formålet med indretningen af det danske valutasystem. Dog udelod han i 1937–38 faren for løs og uregelmæssig gæld. Valutaordningen var for P. Munch både et middel til at sikre, at udenlandsk valuta fortrinsvis blev anvendt til indkøb af de for den danske produktion nødvendige råstoffer, og samtidig et redskab i den handelspolitik, som Danmark under indtryk af sine omgivelser – meget mod P. Munchs vilje – var blevet tvunget til at slå ind på.

Følger man argumentationen omkring valutacentralen med disse to formål in mente, bemærker man, at P. Munch ved debatterne om valutaordningens forlængelse i efteråret 1932 understregede, at ordningen for ham var et nødvendigt onde, en overgangsordning, som han meget håbede, man ville være i stand til at afvikle, hvad han dog ikke på daværende tidspunkt så nogen mulighed for.<sup>301</sup> Under forhandlingerne om det konservative forslag om handelspolitiske forholdsregler i foråret 1933 udtalte P. Munch om valutaordningen: »Det er mit Indtryk, at i den Tid, den har virket, har den, byggede ganske vist på Ligelighed og Gensidighedsprincip, været et overmaade smidigt Redskab for dansk Handelspolitik, et Redskab, ved Hjælp af hvilket meget betydelige Resultater er blevet naaet i vore Forhandlinger med andre Stater.«<sup>302</sup> Under forhandlinger om ratifikationen af den dansk-tyske han-

298. Ft. 1937/38, sp. 1668, 30.11.1937.

299. Sst., sp. 1669.

300. Sst., sp. 1671 f. Jvf. sp. 1673 samt P. Munchs svar til Knud Kristensen Ft. 1938/39, sp. 1987, 2.12.1938.

301. Ft. 1932/33, sp. 951 f. 28.10.1932. Det var iøvrigt på dette spørgsmål, der blev afholdt valg i november s.å., hvad naturligt prægede indlæggene i denne debat – også P. Munchs.

302. Sst., sp. 4333, 27.3.1933.

delsoverenskomst i 1935 sagde P. Munch som svar til den konservative Drachmann, at valutasystemet efter hans opfattelse var én af forudsætningerne for indgåelsen af sådanne overenskomster, og at han vanskeligt så, hvilket andet system, der kunne erstatte det.<sup>303</sup> I foråret 1936 udtalte P. Munch, at han aldrig havde anset valutasystemet for noget ønskeligt system, »men jeg maa dertil føje, at det er foreløbig et nødvendigt System, og hvor lang Tid der vil gaa, før Nødvendigheden hører op, tror jeg ikke det i Øjeblikket er muligt at afgøre.«<sup>304</sup> Endnu tydeligere udtalte P. Munch sig i efteråret 1936, da han under finanslovsdebatten rentud erklærede, at »jeg kan ikke fordrage det Instrument, vi har her«. Hvortil han hurtigt føjede en bemærkning om, at det var et nødvendigt instrument.<sup>305</sup> Samme synspunkt fremsatte han i Landstinget, hvor han fremhævede systemets betydning som instrument i handelsforhandlinger og karakteriserede det som et nødvendigt onde.<sup>306</sup>

Vi har tidligere set, hvorledes P. Munch under afvisningen af angreb fra oppositionen, der citerede udenlandsk, især svensk kritik af valutasystemet, havde fremhævet, at det danske system havde været og var nødvendigt – også om det i sine virkninger kom til at blive opfattet som udelukkende for visse svenske virksomheder.<sup>307</sup> Under forhandlinger om valutaordningen i foråret 1937 udtalte P. Munch: »Jeg kan ikke erkende, at dette danske System er skarpere end de Systemer, som anvendes i andre Lande, heller ikke i de andre nordiske Lande. Det har en anden Karakter, men man maa dog gøre sig ganske klart, at dette danske System svarer til andre, hvor der anvendes meget skarp Kontingentering under meget forskellige Former, hvor der dernæst anvendes ganske prohibitive Toldsatser og andre tilsvarende Afgifter og ved Siden deraf Bestemmelser af anden, men absolut hindrende Karakter for Indførsel fra Land til Land.«<sup>308</sup> Under forhandlinger i Landstinget om samme spørgsmål udtalte P. Munch, at »vi har Systemet, fordi vi af Hensyn til vort Erhvervsliv har været tvunget til ad traktatmæssig Vej at paatage os en Række Forpligtelser over for Tyskland, England og adskillige andre Lande. Drivkraften til at paatage sig disse Forpligtelser har været den bydende Nødvendighed, der foreligger for Danmark af at sikre det danske Landbrug Afsætning. Under den Situation, der handelsmæssigt set er i

303. Ft. 1934/35, sp. 4018, 1.3.1935.

304. Ft. 1935/36, sp. 5277, 6.4.1936.

305. Ft. 1936/37, sp. 264, 20.10.1936.

306. Lt. 1936/37, sp. 130 f. og 159, 11.11.1936.

307. Jvf. s. 352 f.

308. Ft. 1936/37, sp. 3204, 5.2.1937.



Verden for Tiden, med de Indskrænkninger i den frie Handel, der bestaar, er Landbrugsvarerne, de forædlede Landbrugsprodukter de vanskeligst sælgelige Varer. Dette har vi maattet imødegaa.«<sup>309</sup>

P. Munchs opfattelse af valutasystemet var således en blanding af beklagelse over dets nødvendighed og samtidig en fremhævelse af dets uundværlighed og smidighed ved varetagelsen af Danmarks handelspolitiske interesser. Det var ikke – ifølge hans formulerede opfattelse – noget system, som man fra regeringens side havde ønsket eller tilstræbt ud fra noget ønske om en kontrol indadtil, men et system, som man – iøvrigt i forståelse med oppositionspartiet Venstre – havde indført, fordi det kunne anvendes som et smidigt og yderst effektivt middel til varetagelse af danske interesser i de 'styrkeprøver', man gang på gang blev stillet over for med andre stater – fortrinsvis Storbritannien og Tyskland. Det var ikke mindst i det nødvendige balanceforhold mellem disse to stormagters indbyrdes konkurrence og deraf følgende handelspolitiske rivalisering – også på det danske marked – at P. Munch fandt, at valutasystemet var smidigt. Trods alle angreb og al kritik fra oppositionens side, lykkedes det den ikke i løbet af P. Munchs udenrigsministertid at formulere noget andet system, der i samme omfang kunne tilfredsstille ham i hans opfattelse af, hvad der var Danmarks handelspolitiske interesser. Og hvad der var vigtigere: det lykkedes den heller ikke i fællesskab at finde frem til en formulering af alternativer, som regeringen måtte tage hensyn til.<sup>310</sup>

P. Munchs opfattelse af valutasystemet afspejler meget godt hele hans syn på de internationale handelsforhold i hans udenrigsministertid som en sygelig anomali, der var udtryk for stormagternes indbyrdes rivalisering, og som ramte små stater – specielt Danmark – meget hårdt.

Som gentagne gange fremhævet af P. Munch var det hverken det danske valutasystem, danske forhandlere eller nogen særlig dansk 'passivitet', der skabte de store vanskeligheder for varetagelsen af danske handelspolitiske

309. Lt. 1936/37, sp. 835, 11.2.1937.

310. Fra konservativ side formuleredes gang på gang tesen om 'den aktive handelspolitik', hvis hovedindhold forekom at være, at Danmark gennem toldpolitiske foranstaltninger skulle anvende samme fremgangsmåder som de stater, det var afhængig af med hensyn til sin omsætning, jvf. Ft. 1932/33, sp. 3159 ff., Christmas Møller ved forelæggelse af konservativt forslag og samme Ft. 1936/37, sp. 3102, ff., ved behandling af forslag til lov om nationalbanksedler og valutaværn. Konservative forslag i denne retning gik helt tilbage til 1920'erne, jvf. Jørgen Hatting: Fra Piper til Christmas Møller, Kbh. 1966, s. 205 ff., 220 ff. og Jens Winther: Fra krise til krig 1929–1940, s. 15 ff.

interesser.<sup>311</sup> Det var, erklærede han, først og fremmest vanskeligheden ved at afsætte de danske hovedprodukter, og herunder fortrinsvis de danske landbrugsvarer. De var under den almindelige afspærrings- og selvforsyningspolitik ikke i nogen særlig høj kurs noget sted i udlandet, hvor man overalt blandt landbrugere krævede støtte og beskyttelse over for udenlandsk konkurrence. Disse krav blev af de regeringer, som den danske skulle forhandle med, brugt som pression under forhandlingerne. Det var blandt andet herfor, at P. Munch – og regeringen som helhed – lagde så megen vægt på, at erhvervsorganisationerne, ikke mindst landbrugsorganisationerne, i så stort omfang som muligt og så tidligt som muligt blev inddraget i de nødvendige handelsforhandlinger.

Allerede i efteråret 1930 fremhævede P. Munch betydningen af, at erhvervene og regeringen var i nært samarbejde om disse spørgsmål<sup>312</sup>. Hele hans ministertid igennem blev det ofte betonet – både fra hans egen og anden side –, at der bestod et meget nært samarbejde mellem erhvervenes organisationer og regeringen. Dette blev dog ikke altid betegnet som noget positivt. Således kritiserede Bent Holstein i foråret 1933, at regeringen altid skød sig ind under erhvervene.<sup>313</sup> P. Munch svarede, at det var fuldstændig rigtigt at gøre opmærksom på, at hovedansvaret for den politik, der førtes, hvilede på regeringen – i forening med rigsdagen. »Jeg har heller ikke ønsket at understrege Erhvervenes Godkendelse af denne Politik, men jeg har derimod ønsket, at forklare hvorledes Arbejdet gøres.«<sup>314</sup> Og han forklarede nærmere, hvorledes man fra regeringens side altid henvendte sig til de berørte erhverv og søgte at komme til forståelse med deres repræsentanter. Det lykkedes ikke altid, og det skete ofte, at erhvervenes opfattelser var uensartede, »og at det da maa blive Ministeriets og de politiske Myndigheders Opgave at søge at bringe saa megen Forstaaelse som mulig til Veje mellem Erhvervene, og hvis saadan Forstaaelse ikke kan opnaas, da at afgøre, hvorledes Sagen skal behandles ud fra de fælles Interesser.«

P. Munch havde hermed berørt noget meget centralt for hele hans opfat-

311. Jvf. P. Munch i Ft. 1931/32, sp. 922 om det umulige i at være 'passiv' i disse spørgsmål, og i Ft. 1932/33, sp. 4332, hvor P. Munch gav et historisk rids af dansk handelspolitik fra omkring 1900. '... i den Tid, jeg har haft at gøre med Ledelsen af Handelspolitikken ... har der ikke foreligget Betingelser for ingen Handelspolitik at føre.«

312. Ft. 1930/31, sp. 377, 20.10.1930.

313. Ft. 1932/33, sp. 4368 28.3.1933. Han talte om den patos, hvormed P. Munch formåede at overbevise erhvervsrepræsentanterne. Jvf. Christmas Møllers bemærkning om at P. Munch havde spillet dygtigt på venstremanden Hauch. Ft. 1933/34, sp. 4359, 12.2.1934, jvf. P. Munchs svar sp. 4360.

314. Sst., sp. 4384.

telse af Danmarks handelspolitiske interesser. De havde naturligvis en afgørende udadventt karakter, men kunne i deres virkninger indadtil for ham at se meget let få helt uforudsete og uønskede resultater. Under de bestående forhold kunne de komme til at virke forandrende på den danske erhvervsstruktur – og dermed hele den danske samfundsstruktur. Allerede under drøftelserne af det konservative forslag om handelspolitiske foranstaltninger i foråret 1933 have P. Munch berørt spørgsmålet. Han havde erkendt tendensen i retning af en omlægning fra erhverv til Erhverv, men samtidig understreget, at det måtte være både erhvervsorganisationernes og rigsdagens og regeringens opgave at indskrænke denne omlægning mellem de forskellige erhverv til det mindste, »der er foreneligt med det fælles Samfunds Interesse. Thi en stor og voldsom Omlægning slaar mangfoldige Værdier i Stykker i Øjeblikket, som er knyttet til den bestaaende Ordning, den Ordning, der har udviklet sig historisk i Danmark gennem lange, lange Tider.« En sådan omlægning ville kunne føre til, at mennesker blev revet ud af deres vante tilværelse, og den kunne medføre en alvorlig »Forrykkelse i Forholdet mellem Land og By, brydende den Ligevægt mellem de to Kredse inden for det danske Folk, som jeg for min Del anser for et af de gunstigste Led i hele det danske Folks sociale Opbygning.«<sup>315</sup>

Det var, efter hvad P. Munch hævdede ved flere lejligheder, først og fremmest af hensyn til afsætningen af landbrugets produkter, at man fra regeringens side havde fundet det nødvendigt at foretage de foranstaltninger, der var forbundet med valutasystemet. Dette var han ikke ene om at mene, men for P. Munch havde dette et andet og videre sigte end udelukkende at sikre afsætningen af disse produkter bedst muligt. Således udtalte han under forhandlingerne om den dansk-britiske handelsoverenskomst i april 1933, at med den opnåede aftale fik »vi for vort eget Vedkommende en vis Sikkerhed med Hensyn til det Grundlag, paa hvilket vort Arbejde, navnlig for Landbrugets Vedkommende, kan føres i de kommende 3 Aar.«<sup>316</sup> Han erkendte, at grundlaget var snævrere end tidligere. »Vi maa regne med, at vi faar en mindre omfattende Landbrugsproduktion, end vi var kommet op til. Dette behøver ikke nødvendigvis at betyde ringere økonomisk Udbytte, skulde i nogle Tilfælde forhaabentlig betyde bedre økonomisk Udbytte.« Men det ville under alle omstændigheder nødvendiggøre omlægninger, indskrænkninger og tilpasning til en situation, der var væsentlig anderledes end da »de to store Markeder laa lige for vor Dør.« »Der vil her være Brug for en Tilpasning for Landbruget som for de andre Erhverv. Jeg for min Del

315. Ft. 1932/33, sp. 4389, 28.3.1933.

316. Ft. 1932/33, sp. 5272 f., 26.4.1933.

haaber, at den maa kunne indskrænkes, saaledes at det ikke bliver en stortilet Omlægning mellem vore Erhverv, der slaar alt for meget i Stykker af Menneskeskæbner og af økonomiske Værdier.« I denne tilpasningsproces mente P. Munch, at landbrugsorganisationerne måtte indtage den mest centrale stilling.

Men skulle de foretage tilpasningen, var det ikke overraskende, at de også ønskede virkelig indsigt med og medindflydelse på de forhandlinger, som førtes med andre stater om de vilkår og muligheder, der hævdedes at nødvendiggøre tilpasningen. I Landstinget dagen efter takkede venstremanden Hauch da også udenrigsministeriet, fordi det havde lagt »Forholdene saadan til Rette, at det var de store Hovedinteresser, der kom til at udøve den afgørende Indflydelse paa Resultatet.«<sup>317</sup> Også her benyttede P. Munch lejligheden til at fremhæve betydningen af, at den muligvis nødvendige omlægning skete lempeligst muligt. »Jeg vil dertil gerne føje, at jeg regner med den Mulighed, at kommende Tider kan medføre en vis Omlægning indenfor vore Erhverv, en Forskydning, hvorved visse Erhverv faar en større Plads, end de hidtil har haft; men jeg vilde se med megen Bekymring paa denne Forskydning, hvis den blev af betydeligt Omfang, thi efter min Opfattelse er Fordelingen mellem de danske Erhverv – i Tal, i Betydning for vor Økonomi, i Præg paa hele vort Samfundsliv – i en saadan Ligevægtstilstand, som jeg tror er den sundeste, under hvilken et Folk kan arbejde regelmæssigt.«<sup>318</sup>

Problemstillingen dukkede op atter og atter – ikke mindst i forbindelse med drøftelser om handelsaftaler med henholdsvis Storbritannien og Tyskland. Aftaler med den sidste stat indebar foruden kontingentering og forpligtelser med hensyn til dansk import af tyske varer den yderligere komplikation, at man i Tyskland lod priserne fastsætte af centrale myndigheder, hvilket ofte gjorde disse aftaler endnu mere uigennemskuelige.<sup>319</sup> Oppositionen – især den konservative – benyttede naturligt disse lejligheder til at bebrejde regeringen, at den søgte at inddrage organisationerne for meget i sine forhandlinger og overvejelser og ikke selv turde tage ansvaret.<sup>320</sup> P. Munch afviste den tanke, at regeringen og centraladministrationen skulle gå i spidsen for dette tilpasningsarbejde. Det måtte erhvervsorganisationerne gøre, hvorefter de kunne henvende sig til regeringen med deres planer. Men

317. Lt. 1932/33, sp. 1755, 27.4.1933.

318. Sst., sp. 1760.

319. Således P. Munch i Ft. 1934/35, sp. 3997, 1.3.1935. Dertil kom vanskeligheden ved, at man fra tysk side – ifølge P. Munch – ønskede at bevare muligheden for at ændre politik med kort varsel. Sst., sp. 5010, 26.3.1935.

320. Meget typisk herfor er indlæg af Drachmann Ft. 1934/35, sp. 4022–25 og Holstein, Sst., sp. 4025–27, hvor begge talte om de radikale »gidselspolitik«.

han erkendte, at organisatioierne hidtil ikke havde udvist større initiativ i denne retning. »Forklaringen derpaa ligger simpelt hen i, at det økonomiske Liv gynger, bevæger sig ustandseligt ude omkring os, og der er derfor ikke et tilfredsstillende sikkert Grundlag for Erhvervsorganisationerne til at skabe den store samlede Plan for de kommende Tider. . . . Men den Forestilling, at Regeringen skulde stille op en stor samlet Plan for dansk Erhvervsliv i kommende Tider og sige til Erhvervsorganisationerne: saadan og saadan maa det nu være – ja, jeg anser det for en ganske haabløs Tanke.«<sup>321</sup>

Dette ligevægtsforhold mellem danske erhvervsgrupper – og denne opfordring til erhvervene om selv at gå i spidsen med den nødvendige, men mindst mulige omlægning – var et gennemgående træk i P. Munchs argumentation om disse spørgsmål. Men i stigende grad blev han presset – efterhånden af både Venstre og Konservative – til at erkende, at erhvervene i mange spørgsmål havde modstående interesser, som gjorde det mindre sandsynligt, at deres organisationer ville være i stand til at nå til enighed om, hvilken tilpasningsform der var den bedst muligt.<sup>322</sup>

Der opstod i løbet af 1935–36 en del rygter omkring aftalen med Tyskland. I den anledning rejste venstremanden Krag under finanslovsdebatten i december 1935 spørgsmålet om importen af færdigvarer fra Tyskland, der formodedes at udgøre forudsætningen for øget dansk export – især af landbrugsvarer – til samme stat. Han antydede, at regeringen af beskæftigelsesmæssige grunde inden for industrien ikke havde været villig til at tillade en forøget import af tyske færdigvarer.<sup>323</sup> P. Munch svarede hertil, at for det første var begrebet »færdigvarer« ikke éntydigt, idet råstoffer ofte betegnedes med samme ord, men for det andet – og vigtigere – at »de forskellige Erhverv over for Indførsel af Færdigvarer og Raastoffer tit har mod hinanden stridende Interesser og tørner ganske haardt sammen med hinanden. Over for disse naturlige Forsøg fra hvert enkelt Erhvervs Side paa at hævde sin særlige Interesse er det Statsmyndighedernes Opgave at afveje Hensynet til forskellige Erhvervsinteresser og behandle disse med en saadan Ligelighed, som tjener det danske Samfunds fælles økonomiske Velfærd. Det har været gjort hidtil, og det vil ogsaa blive gjort i den kommende Tid under den fortsatte Administration af den bestaaende Valutaordning.«<sup>324</sup>

Hermed havde P. Munch pålagt regeringen og centraladministrationen en

321. Ft. 1934/35, sp. 4032 f., 1.3.1935.

322. Hermed menes ikke, at denne erkendelse nødvendigvis var ny for P. Munch personligt, men at den var en nyhed i hans argumentation som udenrigsminister om disse spørgsmål.

323. Ft. 1935/36, sp. 1230, 5.12.1935.

324. Sst., sp. 1284 f.

ny opgave, som netop stred imod hans tidligere udtalte opfattelse af, hvorledes det ville være ønskeligt og muligt at nå frem til en tilpasning eller omlægning, der var så smertefri som mulig. Der er ingen grund til at formode, at P. Munch havde været uopmærksom på vanskelighederne ved at gennemføre det af ham tidligere opstillede program, hvor det blev overladt til erhvervene selv at finde frem til deres fælles standpunkter og derefter henvende sig til regeringen. Men det er bemærkelsesværdigt – ikke mindst for denne undersøgelses formål –, at han under indtryk af opstået uro og vanskeligheder – så klart formulerede en helt modsat opfattelse og nu nærmest syntes at være betænkelig ved en alt for stor indflydelse og medvirken fra erhvervsorganisationernes side – af hensyn til det danske samfunds fælles økonomiske velfærd.

Debatten fortsatte, og i januar 1936 fandt P. Munch det nødvendigt under forhandlingerne om fortrinsret for gæld til anskaffelse af såsæd m.v. at tage ordet i Folketinget. Foranledningen var, at den konservative ordfører Fibiger henviste til et foredrag af forstander Petersen-Dalum, hvori denne havde hævdet, at landbruget skulle prisgives af hensyn til industrien.<sup>325</sup> P. Munch afviste de fremsatte udtalelser – både af Petersen-Dalum og Fibiger. Han erkendte, at der i løbet af forhandlingerne havde vist sig forskellige interesser fra forskellige industrikredsers side med hensyn til omfanget af indførslen af forskellige varegrupper. Men han afviste, at vanskelighederne under forhandlingerne med Tyskland havde været forårsaget af et særligt regeringsønske om at favorisere industrien på landbrugets bekostning.<sup>326</sup> Iøvrigt benyttede han lejligheden til at understrege det uheldige i, at sådanne rygter om indre danske modsætninger og pres mod regeringen kom frem, mens forhandlingerne stod på. Det kunne give modparten – i dette tilfælde de tyske forhandlere – indtryk af, at den ved en smule udholdenhed kunne opnå endnu bedre vilkår, når den danske regeringsdelegation formodedes at være under pres hjemmefra.

Den følgende måned – under forhandling om ratifikation af den dansk-tyske handelsoverenskomst – benyttede P. Munch lejligheden til at understrege, at man på grund af den opnåede *sikkerhed* for forøget landbrugsexport og *udsigten* til endnu større forøgelse, ikke måtte forfalde til at forøge produktionen for voldsomt, idet en sådan produktion kunne give alvorlige bagslag og vanskeliggøre den danske forhandlingsposition, når man stod med en stor produktion, som *skulle* sælges, idet dette kunne medføre fald i priserne.<sup>327</sup> Venstremanden Krag fandt, at der var grund til at tro på øget

325. Sst., sp. 2026, 14.1.1936.

326. Sst., sp. 2034.

327. Sst., sp. 2836 f., 12.2.1936.

tysk købeevne og -lyst. Han fandt, at det var industribeskyttelses-hensyn, der havde præget P. Munchs argumentation.<sup>328</sup> Samme opfattelse mødte P. Munch fra en anden venstremand, nemlig Hauch, under drøftelserne i Landstinget. Hauch sagde, at skønt han ikke anså mulighederne for afsætning af landbrugsprodukter sydpå for at være ubegrænsede, så fandt han dog, »at den højtærede Udenrigsminister her var mere forsigtig end strengt taget paakrævet.«<sup>329</sup>

P. Munch tog sig i Landstinget tid til at svare Hauch meget udførligt. For det første fandt han det ejendommeligt, at flere medlemmer af både Folketing og Landsting lod mere uvidende, end de i virkeligheden kunne være, eftersom de havde deltaget i forhandlingerne. Derefter sagde han, at han ikke just fra Hauchs side havde forventet opfordring til letsindighed og fortsatte: »Jeg har imidlertid udtalt mig med en Forsigtighed, som jeg selv anser for rimelig, fordi jeg er noget bange for, at man skal faa alt for store Forestillinger om, hvad der er sikkert, og hvad der kan ske i den følgende Tid, og som Følge heraf indrette vort Erhvervsliv paa et Grundlag, som man ikke er sikker paa vil kunne holde . . . vi maa holde os for Øje, at dette ikke betyder, at Tysklands Selvforsyningspolitik er opgivet. De Vanskeligheder, Tyskland har haft med sin Selvforsyning, har endvidere knyttet sig til to Aars, navnlig et Aars lidet tilfredsstillende Høstforhold. Jeg tror derfor ikke, man skal overdrive Forestillingen om, hvad man i Tyskland har nødig at hente hos os.« Og P. Munch fortsatte med at fremhæve, at Tyskland – d.v.s. den tyske regering – besad muligheder for, om den ønskede det, med kort varsel at stramme forbruget.<sup>330</sup>

Denne debat drejede sig både om en vurdering af, hvad det var muligt at afsætte i Tyskland,<sup>331</sup> og om forholdene mellem forskellige danske erhverv, deres interesser og hele befolkningens struktur. Den fortsatte resten af P. Munchs udenrigsministertid.

Under finanslovsdebatten i efteråret 1936 kom det til en meget omfattende drøftelse om det sidste spørgsmål. Den blev fra Venstres side – repræsenteret af Brorson – rejst på spørgsmålet om udnyttelsen af udstedte valutaattester til indkøb fra Tyskland. Fra dette partis side gjorde man gældende, at indgåede aftaler skulle udnyttes til det yderste med henblik på at

328. Sst., sp. 2851 ff.

329. Lt. 1935/36, sp. 438, 26.2.1936. Fra den konservative Langes side stilledes i den anledning det meget forståelige spørgsmål, om Hauch eller P. Munch repræsenterede regeringens syn på disse spørgsmål. Sst., sp. 443.

330. Sst., sp. 448.

331. Heri inddrog P. Munch senere spørgsmålet om hensynet til Storbritannien, jvf. s. 285.

fremme danske afsætningsmuligheder, og at regeringen ikke havde været tilstrækkelig ivrig efter at forøge indkøbet fra Tyskland.<sup>332</sup> Fra konservativ side, ved Christmas Møller, ønskede man optaget en undersøgelse af behovet for en fortsættelse af valutaordningen, som man mente kunne erstattes af en anden ordning.<sup>333</sup> Endelig fremførte Aksel Larsen fra Danmarks kommunistiske Parti de af nordmanden Johan Vogt fremsatte synspunkter om, at Danmark på grund af sin afhængighed af Tyskland med hensyn til afsætningen af sin landbrugsproduktion var ved at sælge sig totalt til Tyskland.<sup>334</sup>

Der var således synspunkter nok at tage stilling til for P. Munch, da han tog ordet for at svare. Han redegjorde omstændeligt for omstændighederne ved udnyttelsen af de tillægskontingenter for landbrugsvarer, som der var blevet skabt mulighed for ved aftalen med Tyskland i januar samme år. Forudsætningen var imidlertid, at der skete en forøget dansk import af tyske varer, og denne havde ikke vist sig, skønt der var blevet udstedt attester nok. Han bebrejdede ikke importørerne deres tilbageholdenhed, der kunne have mange gode grunde, men understregede, at det var den, der havde vanskeliggjort landbrugsexporten. For at støtte denne havde han foreslået udstedelsen af en særlig gruppe hurtigt virkende attester i den betydning, at fristen for deres udnyttelse blev meget kort. Det havde hjulpet, men P. Munch fremhævede, at dette var en belæring om, at udstedelse af attester i sig selv ikke var nok til at sikre en dansk import, som kunne begrunde en forøget export til Tyskland. Han advarede i den forbindelse mod at opstille problemet, som om det drejede sig om at beskytte eller favorisere det ene erhverv på bekostning af det andet. »Jeg har foreløbig det Indtryk – det er maaske forkert, det vil jeg haabe –, at der er en voksende Følelse af Modsætning mellem de forskellige danske Erhverv netop under Paavirkning af denne Opfattelse. Jeg har en Følelse af, at man glider over til den Forestilling, at det ene danske Erhverv ikke er i Stand til at hævde sin Stilling eller gaa frem uden paa Bekostning af de andre, og deraf vokser Misstemningen op. Efter min Opfattelse er dette et fundamentalt Fejlsyn over for vore Erhvervs gensidige Stilling og et skadeligt Fejlsyn. Hverken Handel, Industri eller Landbrug kan som Helhed trives, intet af disse Erhverv kan som Helhed trives, uden at de to andre Erhverv ogsaa trives. En eller anden Særgruppe kan maaske have øjeblikkelige Fordele paa andres Bekostning, men i nogenlunde langt Løb vil denne Fordel mistes og Resultatet af den samlede Tilbagegang ramme ogsaa den paagældende Gruppe. Alle de tre

332. Ft. 1936/37, sp. 71 f., 14.10.1936.

333. Sst., sp. 88 f.

334. Sst., sp. 145 ff., jvf. s. 271.



Erhverv, som andre mindre Erhverv, vi har herhjemme, har den bestemte Interesse, at vor Omsætning med Udlandet øges; dette er Betingelsen ogsaa for et tilfredsstillende Hjemmemarked. Det gælder ikke blot Landbruget og Eksportindustrien, men det gælder ogsaa Hjemmeindustrien, at den har Interesse i Forøgelsen af den samlede Omsætning med Udlandet, thi kun derigennem tilvejebringes den Købekraft, paa hvilken man maa bygge, og ikke mindst vil jeg gerne stærkt understrege, at det gælder Lønarbejderne baade i Industri og i Landbrug . . . at Forøgelsen af vor Omsætning med Udlandet, som Danmarks Vilkaar er, betyder Fremgang for dem, mens Tilbagegang i vor Omsætning med Udlandet betyder Tilbagegang for dem.«<sup>335</sup>

I denne debat og specielt i det citerede var P. Munch nu nået dertil, at han mente at kunne formulere som sit og regeringens synspunkt, at disse formodede forskellige interesser mellem de forskellige danske erhvervsgrupper hvilede på et fejlsyn. Alle grupper var, når alt kom til alt, afhængige af hinanden. Selv grupper som lønarbejderne – der ikke tidligere havde været direkte inddraget i drøftelserne om handelspolitiske spørgsmål, undtagen for så vidt som man havde talt om beskyttelse af danske industrier – fik nu af P. Munch at vide, at ogsaa de og deres forhold var nært forbundet med mulighederne for dansk afsætning i udlandet.

Det kom til flere tilsvarende meningsudvekslinger mellem P. Munch og medlemmer af oppositionspartierne. Den sidste fandt sted med venstremanden Hauch i Landstinget i marts 1939. I et meget omfattende indlæg under finanslovsdebatten vendte Hauch sig mod de handelspolitiske forhold, »som stadig giver Anledning til offentlig Omtale og stadig giver Anledning til Uro.«<sup>336</sup> Under denne mente Hauch at kunne fastslå, at P. Munch i stedet for at optræde som det samlede danske folks udenrigsminister havde valgt at optræde som politisk minister for det parti, han var knyttet til. Han fandt, at regeringen gennem valutasystemet havde beskyttet en ikke altid levedygtig hjemmeindustri, mens udenrigsministeren ved flere lejligheder havde givet udtryk for, at vanskelighederne skyldtes forhold, som vi ikke var herrer over. »Det er en ærlig Sag at sige: Vi ønsker ikke at udvide vor Landbrugs-eksport, for vi skal bevare den Udvidelse af Industrien, den beskyttede Hjemmeindustri, som har fundet Sted, siden vi fik Valutacentralen. Saa kan vi kæmpe derom. Men man skal ikke give det Udseende af, at Eksportmulighederne ikke foreligger, naar det faktiske Forhold er, at Tyskland ønsker vore Varer, ønsker at faa leveret Landbrugsvarer for de Beløb, som henligger, og som vi har købt Varer for i det paagældende Land.«<sup>337</sup> Hauch

335. Ft. 1936/37, sp. 240 f., 20.10.1936.

336. Lt. 1938/39, sp. 1499, 10.3.1939.

337. Sst., sp. 1507.

sluttede med at beklage, at P. Munch ikke havde skabt klarhed over disse forhold.

I sit lige så udførlige svar tilsluttede P. Munch sig Hauchs ønske om, at disse diskussioner om handelspolitikken kunne ophøre. Også han så gerne samhandelen med Tyskland udvidet – men det beroede på forhold, som regeringen og han ikke alene rådede over. P. Munch ønskede også at være udenrigsminister for hele det danske folk – ikke mindst i de forhandlinger, der foregik udadtil. »Men det er jo ikke muligt at være det paa en saadan Maade, at man tilfredsstiller alle, naar disse alle ikke er i Stand til nogenlunde at finde hinanden. . . . Det vilde naturligvis være meget lettere at tilfredsstille alle, hvis der var Mulighed for at bringe disse til Forstaaelse indbyrdes, og jeg tør sige, at jeg har bestræbt mig for under alle de Forhandlinger, der her har været ført, at faa saa megen Samklang mellem de Erhverv, der tror at have modsatte Interesser – langt mere, end de efter min Mening har –, som paa nogen Maade muligt. Men jeg vil gerne føje den Bekendelse til, at hvor Landbrugets Interesser stod mod andre Erhvervs Interesser, har jeg ment, og mener vedblivende, at der bør tages et særligt Hensyn til Landbruget, fordi Verdensøkonomien er gaaet Landbruget imod; dette maa tages i Betragtning i vore Forhandlinger og vore Overvejelser med Hensyn til Forholdet mellem Landbruget og andre Erhverv, ikke saaledes, at billigt Hensyn til noget andet Erhverv tilsidesættes, men saaledes at man bestandig har i Tankerne det Tab, som Verdensmarkedets Forskydninger nu engang har paaført Landbruget i højere Grad end andre Erhverv.

Men ligesom det er svært at tilfredsstille de forskellige Erhverv, som ikke selv er indbyrdes enige, saaledes er det jo meget svært at tilfredsstille de forskellige politiske Partier. Udenrigsministeren skal saa vidt muligt være uden for de politiske Partier i Behandlingen af disse Sager, men naar de politiske Partier strides, naar de politiske Partier ikke kan sætte et fælles Hensyn til Landets Politik over denne Tilbøjelighed til at strides indbyrdes, bliver det ikke saa forfærdelig let at tilvejebringe fuldstændig Tilfredshed mellem dem. Og det kan jo ikke nægtes, at politiske Partier – og jeg tror ikke, det ærede Medlems Parti kan sige sig fri i den Henseende – har arbejdet ikke saa lidt i de forløbne Aar, navnlig i de sidste Aar, med at inddrage disse Spørgsmaal i den politiske Strid.«<sup>338</sup>

Det har været formålet med denne redegørelse for de af P. Munch i løbet

338. Sst., sp. 1519 f. Jvf. tilsvarende argumentation i Folketinget dagen efter. Ft. 1938/39, sp. 5434 f., hvor P. Munch skildrede, hvorledes de forskellige erhverv under forhandlinger ofte trak i hver sin retning, og hvor regeringen så måtte tage »sit Standpunkt ud fra Folkets fælles Interesser, tage det Standpunkt, som man anser for det rette, og søge den Tilslutning dertil, man kan opnaa.«

af hans udenrigsministertid fremsatte udtalelser vedrørende Danmarks handelspolitiske interesser at påpege, hvorledes han – under stadig henvisning til ydre vilkår, som ingen i Danmark anfægtede rigtigheden af, selvom der kunne være nogen uenighed om, hvor stærkt disse vilkår begrænsede danske valgmuligheder – i stigende omfang formulerede det synspunkt, at der i den danske befolkning gjorde sig forskellige og til dels uforenelige synspunkter gældende med hensyn til både de midler, som man kunne bringe i anvendelse, og de forholdsregler, som man særligt skulle lægge vægt på. Således som P. Munch sluttelig formulerede dette i sit svar til Hauch i 1939, blev det tydeligt fremhævet, at både erhvervsgrupper og politiske grupper stod over for hinanden i disse spørgsmål – hvor meget P. Munch så end kunne beklage dette og anse det for uheldigt eller endog urimeligt. Det blev derfor regeringens opgave – i langt højere grad, end han tidligere havde udtrykt både ønske om og vilje til – at formulere den danske stats – dvs. den samlede danske befolknings – fælles handelspolitiske interesse under de stadige forhandlinger, som måtte føres med udlandet. Hvorledes og under hensyntagen til hvilke grupper denne interesse blev formuleret, sagde P. Munch ikke meget om. Men sammenholdes han sidste replikker til Hauch med hans tidligere udtalte bekymring for, at en af virkningerne af Danmarks handelspolitiske vilkår kunne blive en forrykkelse af hele den danske samfundsstruktur, som han i det store og hele fandt tilfredsstillende og idéel – forekommer det sandsynligt, at han bestandig har haft landbruget og dets vilkår i tankerne, når afgørelser skulle træffes om, hvor regeringen og han skulle formulere den fælles interesse, som der var mulighed for at opnå tilslutning til.

Formålet med gennemgangen har også været at belyse, i hvilket stort omfang P. Munch som udenrigsminister var udsat for en stadig og meget omfattende pression i retning af at skænke de handelspolitiske interesser sin store opmærksomhed som de mest presserende interesser, hvis varetagelse ikke kunne udsættes til senere gunstig lejlighed. Formentlig var der herom ingen uenighed mellem P. Munch, regeringen og de øvrige partier eller erhvervslivets forskellige organisationer. Lige fra P. Munchs tiltrædelse af udenrigsministerposten – og med særlig styrke fra 1931–32 – var der blandt samtlige artikulerede danske politiske grupper enighed om, at de handelspolitiske interesser var faste og ikke flydende. Deres varetagelse antog i betydeligt omfang karakter af afværgemanøvrer over for alt for voldsomme og alt for uønskede virkninger – både med hensyn til afsætning og med hensyn til ændringer i Danmarks indre struktur – af ydre forhold, som hverken den danske regering eller nogen anden dansk gruppe havde mulighed for at påvirke. Som P. Munch formulerede det i april 1934: »Jeg tror,

at Forholdene er saadan, at vi har Brug for at arbejde i Fællesskab med det Formaal at faa det bedst mulige ud af en Situation, som – det erkender vi alle – er i allerhøjeste Grad vanskelig.«<sup>339</sup> En situation, der ifølge P. Munchs opfattelse, var præget af samme vilkår, som dem Danmark erfarede under 1. verdenskrig, »hvor vi gled ind i det System, som de store skabte.«<sup>340</sup> Og en situation, der for ham at se stillede det danske samfund i en meget udsat situation. »Jeg tror, at enhver, der kender Virkeligheden, vil være paa det rene med, at ingen Regering og intet Regeringssystem er i Stand til at beherske de økonomiske Forhold, allermindst i et lille Land, hvis Vilkaar i væsentlig Grad bestemmes af Forholdene ude i Verden.«<sup>341</sup>

De handelspolitiske interesser og deres varetagelse blev i højere grad end nogen af de øvrige nævnte danske interesser dem, der kom til at præge og optage P. Munchs udenrigsministertid. De forekommer derfor at være de mest relevante at foretage en vurdering af hans indsats som udenrigsminister på. Som omtalt blev valutaordningen af P. Munch fremhævet som et smidigt redskab i de mange handelsforhandlinger, som de nye vilkår nødvendiggjorde med andre stater – fortrinsvis Storbritannien og Tyskland. Et andet tidligere omtalt træk ved disse forhandlinger og de forudgående drøftelser, var den meget stærke og tydelige inddragelse af erhvervsrepræsentanter. Man kan også vende problemet om, idet der jo tidligere i høj grad var overladt til erhvervene selv at træffe aftaler om export og import inden for rammerne af de almindelige handelsaftaler, og hævde, at det var regeringen, der af erhvervene – men altså foranlediget af forholdsregler truffet af andre staters regeringer – blevet draget ind i disse forhandlinger. Uanset hvorledes man formulerer det, var det – bortset fra krigsperioder – noget bemærkelsesværdigt og ikke fra alle sider påskønnet, at man således lod erhvervsrepræsentanter optræde på regeringens vegne og omvendt lod embedsmænd og regeringsmedlemmer optræde som erhvervsrepræsentanter. Det var en så nær sammensmeltning af statens interesse med erhvervenes interesser, som man vel overhovedet kunne opnå, og det er rimeligt at tage de ekstraordinære omstændigheder i betragtning ved vurdering af denne sammenblanding af private og offentlige interesser. Den var iøvrigt i udmærket overensstemmelse med hele P. Munchs opfattelse af staten som bestående af folkets samlede antal. I disse tilfælde derfor de grupper af befolkningen, som var særlig berørt af disse forhandlinger.

P. Munch måtte ved flere lejligheder forsvare denne deltagelse af erhvervsrepræsentanter i forhandlingerne med andre stater. Således i januar 1936:

339. Ft. 1933/34, sp. 4358, 12.4.1934.

340. Lt. 1930/31, sp. 144, 24.10.1930.

341. Ft. 1936/37, sp. 845, 11.2.1937.

»Jeg anser Drøftelsen med Erhvervsrepræsentanter for en praktisk Nødvendighed baade af Hensyn til, at man kan være tilstrækkelig underrettet om de Synspunkter, der naturligt *maa* komme frem, og ogsaa af Hensyn til, at man inden for Erhvervene kan faa det fulde Blik ind i de Vanskeligheder, som melder sig under saadanne Forhandlinger.«<sup>342</sup> Hvad P. Munch ikke direkte sagde, men som også lå i disse ord, var, at i og med erhvervsrepræsentanternes deltagelse – og forudsat de havde accepteret de indgåede aftaler – var det vanskeligt for erhvervsorganisationerne bagefter at bebrejde regeringen indgåede aftaler, som de selv havde været med til at forhandle. Det var, hvad oppositionen karakteriserede som et »gidselsystem«, men som naturligvis også havde sine praktiske fordele. Som vi har set forhindrede det imidlertid ikke, at der kunne opstå endog kraftige uoverensstemmelser mellem P. Munch og Landbrugsrådets præsident, Hauch. Udsagnet understreger imidlertid et andet – omend sammenhængende forhold – nemlig opdragelsen af erhvervsrepræsentanter til at indse de vanskeligheder, som man under forhandlinger med repræsentanter fra andre stater kom ud for. Især dette synspunkt lagde P. Munch vægt på, da han i et møde med den danske presse omtalte handelsforhandlingerne med Storbritannien i 1932. Han indledte med at sige, at erhvervsrepræsentanterne havde givet mange nyttige oplysninger – men at de naturligvis ikke havde deltaget i de egentlige forhandlinger. »For saavidt var disse Repræsentanter os altsaa til Nytte, men jeg tror samtidig, at de fik en levende Forstaaelse af Problemerne og af Vanskelighederne, hvilket kan være meget gavnligt.«<sup>343</sup> Betragtningen forekommer at være den, at i stedet for gennem udenrigsministerielle embedsmænd, politikere eller P. Munch selv at blive oplyst og belært om disse problemer og vanskeligheder, fik erhvervsrepræsentanterne ved selvsyn forståelse af, hvori de bestod. Det kan ikke hævdes, at P. Munch – eller regeringen i hans ministertid – indledte nogen ny praxis i denne henseende, eftersom den var kendt fra tidligere, vanskelige forhold. Men erhvervsrepræsentanternes deltagelse i disse forhandlinger blev i løbet af P. Munchs udenrigsministertid i den grad institutionaliseret, at erhvervene kunne påstås at have fået hævde på en sådan medvirken.

Erhvervenes deltagelse i handelsforhandlinger med andre stater, deres erkendte og klart formulerede interesser – ofte modstridende interesser – i alle disse spørgsmål vedrørende dansk handelspolitik, og dertil den høje prioritering disse handelspolitiske interesser fik, medførte forståeligt en vis ængstelse for, at det på længere sigt skulle blive disse erhvervsorganisationer

342. Ft. 1935/36, sp. 2035, 14.1.1936.

343. UM 110.D.11., 20.12.1932.

– eller som man ofte kaldte dem: interesseorganisationer –, der i mange forhold og spørgsmål fik afgørende indflydelse på udformningen af blandt andet Danmarks udenrigspolitik, for så vidt den angik handelspolitikken.<sup>344</sup> Det var ret beset samme betænkelighed, som P. Munch ved flere lejligheder – og i det foregående påvist i hans svar til Hauch i marts 1939 – gav udtryk for, når han, næsten besværgende, søgte at forklare, at disse erhverv ikke havde modstridende interesser, og at regeringen måtte skære igennem af hensyn til helhedens interesser.

Som påvist, kom han dog ikke uden om den vanskelighed, at erhvervene i hvert fald selv mente at have modstridende interesser, og at ingen af dem – og tilsvarende gjaldt de politiske partier, også P. Munchs eget – kunne anskue helhedens eller den almene interesse uden ud fra deres eget synspunkt og i belysning af, hvorledes de selv opfattede deres egne interesser varetaget under den almene interesse, som fra regeringens – og P. Munchs – side søgtes formuleret. Selv erkendte han åbent, at for ham stod landbrugets interesse som den tungestvejende i formuleringen af helhedens interesse. Men det udelukkede ikke, at landbrugets repræsentanter – i og uden for Rigsdagen – ofte gav udtryk for, at han og hans parti af hensyn til regeringssamarbejdet med Socialdemokratiet tog større hensyn til byerhvervene, især industrien.

Hvorledes et enkelt erhverv i et enkelt tilfælde, hvor det kan hævdes, at det drejede sig om begrænsede danske interesser, reelt definerede Danmarks sikkerhedspolitiske interesse, er allerede tidligere blevet omtalt i forbindelse med omtalen af beskyttelsen af dansk skibsfart i de spanske farvande under den spanske borgerkrig.<sup>345</sup> Hvorledes danske erhvervsinteresser yderligere bidrog til at formulere Danmarks holdning til parterne i denne borgerkrig skal ganske kort omtales.

Under finanslovsdebatten i efteråret 1936 havde P. Munch under en almindelig redegørelse for Danmarks handelspolitiske forhold også nævnt, at fiskeriets kår ikke viste tegn til synderlig ændring, »med den ene særegne Vanskelighed, som Forholdene i Spanien skaber for Klipfiskens Vedkommende.«<sup>346</sup> Den konservative Prieme rejste året efter spørgsmålet om, hvorfor Danmark fuldstændig var blevet slået ud på det spanske marked, og ville især gerne have oplyst, om det skyldtes regeringens uvilje mod samhandelen med general Francos del af Spanien, således som han havde ladet sig fortælle.<sup>347</sup> Dette benægtede P. Munch, der iøvrigt kunne oplyse, at bety-

344. Jvf. Erik Rasmussen: Velfærdsstaten på vej, s. 75 f., s. 422–28.

345. Jvf. s. 434 ff.

346. Ft. 1936/37, sp. 247, 20.10.1936.

347. Ft. 1937/38, sp. 498 f., 28.10.1937.

delige mængder af færøsk klipfisk netop blev afsat i det af general Franco beherskede område. Han tilføjede, at Danmarks officielle holdning til Spanien efter hans opfattelse ikke var bestemmende for handelens omfang, men de usikre tilstande på grund af borgerkrigen.<sup>348</sup> I januar 1938 rejste den konservative Korsgaard under forhandlinger om udenrigsministeriets budget på finansloven spørgsmålet om varetagelsen af danske erhvervsinteresser i Spanien. Denne stat måtte nu efter hans opfattelse anses for at være delt i to; Danmark kunne som stat ikke holde med nogen af de to parter i borgerkrigen – hvad han iøvrigt mente regeringspartierne gjorde. Dertil kom, at den nationalistiske del – under Franco – var langt den største, og eftersom meget store danske erhvervsinteresser var berørte, ønskede han oplyst, hvorledes disse blev varetaget i denne nationalistiske del.<sup>349</sup> P. Munch oplyste, at der ganske rigtigt var sket henvendelser fra en række erhvervsorganisationer i det spørgsmål. Han sagde videre, at det rent faktisk lå således, at Danmark stod i almindelig diplomatisk forbindelse med regeringen i Barcelona, men inden for det af general Franco beherskede område fandtes en række danske konsuler, som man havde henvist de pågældende erhvervsorganisationer til.<sup>350</sup> Korsgaard fandt ikke P. Munchs svar tilfredsstillende og ville gerne vide, om erhvervsorganisationerne havde gjort det. P. Munch tog atter ordet og oplyste, at hans indtryk var, at erhvervene forstod regeringens standpunkt. »Vi har en officiel Repræsentation i Spanien, og jeg ser ikke ret, hvorledes det skulde være muligt at anbringe en anden officiel Repræsentation hos andre inden for det spanske Riges Omraade, som bekæmper den Regering, over for hvilken vi er repræsenteret.« Men han understregede, at man ikke var udelukket fra at protestere over for overgreb fra general Francos side.<sup>351</sup> Debatten udviklede sig, idet Korsgaard – der senere fik assistance fra Pürschel – mente, at det skyldtes antipati mod general Franco, når man stillede sig så afvisende fra den danske regerings side. Stater som Storbritannien og Holland kunne godt have repræsentanter hos Franco. P. Munch svarede, at han ikke havde udtalt nogen sympati for nogen part i den spanske borgerkrig. Han afsluttede for sin del debatten med at erklære, at ingen vidste, hvem der vandt i Spanien, men at man i ministeriet naturligvis ville følge udviklingen og undersøge alle muligheder for at varetage danske erhvervsinteresser.<sup>352</sup>

Under finanslovsdebatten i oktober 1938 spurgte den konservative Christ-

348. Sst., sp. 873 f., 10.11.1937.

349. Ft. 1937/38, sp. 2480 ff., 20.1.1938.

350. Sst., sp. 2482.

351. Sst., sp. 2483.

352. Sst., sp. 2488.

mas Møller, om udenrigsministeren nu ikke fandt, at tiden var inde til at få en repræsentation hos den part i Spanien, hvor vi ikke har nogen.<sup>353</sup> P. Munch svarede, at det gjorde han og kunne oplyse, at man efter aftale med erhvervene havde haft en repræsentant i Spanien, der havde forhandlet med general Franco. Man måtte nu finde en eller anden ordning. »Erhvervsinteresserne er betydelige, idet de gælder dels Afsætning af Klipfisk, dels Skibsfarten og endelig . . . Muligheden for Afsætning af nogle Industriprodukter og nogle Landbrugsprodukter.« Man ville søge gennemført en ordning af samme karakter som den, der var blevet gennemført af Holland og for nylig af Norge.<sup>354</sup>

Exemplet er anført, fordi det illustrerer, hvorledes danske erhvervsinteresser – i forbindelse med et politisk parti og under indtryk af en stadig udbredelse af den ene parts myndighedsområde i Spanien – formåede at få regeringen, i dette tilfælde P. Munch, til at skifte standpunkt med hensyn til repræsentationsspørgsmålet i Spanien. Ifølge P. Munchs tidligere oplysninger var der tale om overskuelige interesser. I efteråret 1938 havde de da heller ikke i hans beskrivelse antaget noget meget stort omfang. Men afgørende – foruden henvisningen til Holland og Norge – var, at de, der i januar samme år betegnedes som dem, der bekæmpede den regering, som Danmark stod i officiel forbindelse med, nu ansås for at være i faktisk besiddelse af så store dele af Spanien, at danske erhvervsinteresser havde en interesse i at have en officiel dansk repræsentant på stedet. For vide slutninger kan ikke drages af dette tilfælde, hvor det drejede sig om overskuelige danske interesser og forholdet til en stat, som ikke kunne henregnes til nogen af de for Danmark mest betydningsfulde. Men det belyser, at som udenrigsminister optrådte P. Munch som varetager af danske erhvervsinteresser, og at han i sin definition af Danmarks interesser – herunder de handelspolitiske – var indstillet på at efterkomme danske organiserede erhvervsønsker.

Sammenfattende kan siges, at for udenrigsminister P. Munch blev de handelspolitiske interesser meget hurtigt faste og for en lang række spørgsmål – også af indenrigspolitisk karakter – helt afgørende, fordi de fra alle indflydelsesrige og artikulerede sider i det danske samfund blev fremhævet som de mest betydningsfulde. Derved blev de også for P. Munch betydningsfulde, fordi deres varetagelse rent faktisk kom til at optage en meget stor og formentlig den største del af hans arbejdstid som udenrigsminister. Selvom P. Munch – hvad senere skal omtales – i sin personlige priorite-

353. Ft. 1938/39, sp. 112, 13.10.1938.

354. Sst., sp. 190.



ring af Danmarks udenrigspolitiske interesser forekommer at have sat de normative højere end de handelspolitiske, tillod hverken ydre eller indre vilkår ham at gennemføre denne prioritering som udenrigsminister. Som omtalt gjaldt om de handelspolitiske interesser – i modsætning til både de sikkerhedspolitiske og normative – at de ikke lod sig henskyde til varetagelse ved lejlighed eller drøfte på en hypotetisk formodning om, hvad der ville kunne ske. Deres varetagelse krævede en øjeblikkelig og hurtig indsats. Der er i det i denne undersøgelse anvendte materiale intet grundlag for at formode, at P. Munch anså varetagelsen af Danmarks handelspolitiske interesser for at være mere byrdefuld eller mindre betydningsfuld end nogen anden side af dansk udenrigspolitik.<sup>355</sup> Som påpeget udgjorde varetagelsen af dem – også for ham – forudsætningen for, at andre interesser overhovedet kunne gøres gældende.

Ved udformningen af Danmarks handelspolitik under de almindeligt anerkendte ydre vilkår benyttede P. Munch i meget udstrakt grad de fremgangsmåder, som bød sig til under skiftende omstændigheder. Han forsvarede og betonede betydningen af valutaordningen – men erklærede rent ud, at han gerne så den erstattet af et andet system. Han støttede sig meget stærkt på erhvervsorganisationerne og blandt disse især på landbrugets organisationer. Ved uoverensstemmelser mellem organisationerne om definitionen af Danmarks interesse i forhandlinger eller andre konkrete situationer søgte P. Munch at forlige og i givet fald formulere den fællesinteresse, som inden for de modstridende interesser lå nærmest de mest indflydelsesrige organisationers.

Hvis det accepteres, at P. Munchs udenrigsministertid i overvejende grad var præget af handelspolitiske spørgsmål, og at hans indsats som udenrigsminister derfor – i hvert fald i samtiden – væsentligst bedømtes ud fra, hvad han opnåede inden for dette område, undgår man ikke at drage den konklusion, at hans ministertid i så henseende blev anset for at være vellykket. Det lykkedes i hans ministertid at afværge de værste følger af vanskelighederne ved afsætningen af danske exportprodukter og sikre, at den danske erhvervs- og befolkningsstruktur ikke blev udsat for alt for vold-

355. Måske kan man af P. Munchs senere fremsatte bemærkninger om arbejdet i finansudvalget – fremsat i forbindelse med Bertel Dahlgaards indtræden for Det radikale Venstre i 1927 – formode, at han ikke brød sig om at sidde »med en Masse Enkeltheder, som tog den Tid, der kunde være anvendt paa Spørgsmaal af mere almen Interesse.« (Er. 5, s. 135). Man skal dog næppe drage for vide slutninger heraf, da P. Munch dels havde været villig til at indtræde i finansudvalget og dels i al sin deltagelse i politisk virksomhed viste stor og grundig interesse for detaljen.

somme omskiftelser. Men det er rimeligt at understrege, at dette ikke – hvad vel heller ingen i samtiden formodede – udelukkende skyldtes P. Munch. Det havde som forudsætning også det erkendte interesfefællesskab med landbruget fra alle sider i det danske samfund i krisens første år og senere forbedrede udenlandske konjunkturer. Men i varetagelsen af Danmarks handelspolitiske interesser fik P. Munch rig lejlighed til at demonstrere sin dygtighed som forhandler, formidler og administrator.

Hvis man med Inis L. Claude kan anerkende, at politikerens samfundsmæssige funktion hovedsagelig består i »the accomodation of interests«<sup>356</sup>, må man erkende, at P. Munch, hvad angik Danmarks handelspolitiske interesser, udviste stor dygtighed som politiker med hensyn til at bringe mange, modstridende danske interesser i så stor overensstemmelse, at det i langt de fleste tilfælde var muligt udadtil at forhandle under varetagelsen af én fælles dansk handelspolitisk interesse. Men til sammenkædningen af forskellige interesser hører uadskilleligt også en smidig tilpasningsevne, som muliggør, at enkeltindividets eller den enkelte gruppes i forvejen indtagne standpunkter ikke i alt for vid udstrækning stiller sig hindrende i vejen for formuleringen af det mulige og gennemførlige kompromis. Også i den henseende var P. Munch yderst smidig. Til at hævde sine standpunkter og synspunkter anvendte han i udstrakt grad påberåbelsen af ydre forhold, som nødvendigjorde de af ham foreslåede foranstaltninger og fremgangsmåder. Men han understregede ved flere lejligheder, at varetagelsen af Danmarks handelspolitiske interesser måtte ske 'improviseret', fra tilfælde til tilfælde, uden at nogen på forhånd kunne have en alt for sikker opfattelse af, hvad det endelige eller langsigtede resultat ville blive.<sup>357</sup>

Uenigheden mellem P. Munch og oppositionen var ikke stor med hensyn til opfattelsen af de ydre vilkår, men viste sig især med hensyn til prioriteringen af de forskellige erhvervsgruppers interesser samt de midler og forholdsregler, som blev anset for anvendelige og formålstjenlige til varetagelsen af Danmarks handelspolitiske interesser. Men afgørende for bedømmelsen heraf var de opnåede og konstaterbare resultater i form af afsætningsomfang, de derved opnåede priser, og i hvilket omfang, det var lykkedes at opretholde en for Danmark gunstig forhandlingsposition over for andre stater, især de to hovedmarkedsstater Storbritannien og Tyskland. Det var ikke

356. Jvf. s. 67.

357. Således Lt. 1932/33, sp. 1759, 27.4.1933, hvor P. Munch erkendte resignationen og Ft. 1934/35, sp. 4013, 1.3.1935, hvor han erkendte improvisationen, som han anså for nødvendig, og endelig Ft. 1936/37, sp. 248, 20.10.1936, hvor P. Munch udtalte: »Vi maa indrette os efter Vilkaarene, de meget hurtigt skiftende Vilkaar, fra Aar til Aar og fra Maaned til Maaned.«

uden berettigelse, men heller ikke uden en vis selvhævdelse, at P. Munch i december 1938 udtalte: »Jeg for min Del har ikke paataget mig at bevise og ikke gjort noget Forsøg paa at bevise, at vi er naaet op igen til det Højdepunkt, hvor vi stod med Hensyn til vort Landbrugs Udførselsvilkaar umiddelbart forud for Udbruddet af den store Krise . . . men jeg tror, der er Grund til at understrege og lade gaa stærkt ind i Bevidstheden, at efter at overmægtige Verdensforhold havde bragt dansk Landbrug store Tab, – som ethvert Landbrug, der bygger paa Udførsel – saa er det i de Aar, da Handelsraktaterne med England og Tyskland har været gyldige, blevet os muligt at komme fremad ret tæt op mod det Standpunkt, vi var naaet til i 1929.«<sup>358</sup>

I og med påbegyndelsen af den væbnede konflikt mellem stormagterne Tyskland, Storbritannien og Frankrig i september 1939 indtrådte nye problemer for varetagelsen af danske handelspolitiske interesser. Som påpeget under omtalen af Danmarks sikkerhedspolitiske interesser, tog P. Munch forud for krigsudbruddet fremsatte officielle udtalelser formentlig snarere sigte på de problemer, der ved et krigsudbrud ville opstå for Danmarks handelspolitik end på statens sikkerhedspolitik.

Under Rigsdagens forhandlinger om den dansk-tyske ikke-angrebstraktat blev det fra flere sider fremhævet som noget meget betydningsfuldt, at den til traktaten knyttede protokol sikrede »den normale Vareudveksling og Varetansit . . mellem den ikke i Konflikten deltagende kontraherende Part og den tredie Magt.«<sup>359</sup> Den socialdemokratiske ordfører Hartvig Frisch sagde herom: »Med Erfaringerne fra den sidste store Krig i Erindring maa man lægge den allerstørste Vægt paa denne Protokoludtalelse. Heri indeholdes nemlig den Praksis, som det lykkedes vort Land at faa respekteret under den 4-aarige Krig.«<sup>360</sup> Venstremanden Krag fandt dog, at protokolens ordlyd kunne gøres til genstand for forskellige fortolkninger og bad udenrigsministeren oplyse herom.<sup>361</sup> Herpå svarede P. Munch, at ordlyden gav den fuldest opnåelige klarhed. »De almindelige Neutralitetsregler kan ikke siges at være skrevet op Punkt for Punkt i en Samling af Paragraffer. Der findes en Række Paragraffer, nedlagt i de forskellige Haager-Konventioner, som var Udgangspunktet for vor Virksomhed i den sidste Krig; men Verden bringer Gang paa Gang Forhold, som ikke kan være forudset og klarlagt i saadanne Paragraffer. . . . Jeg kan dertil føje, at med Hensyn til normal Vareomsætning betyder Sætningen, at Udgangspunktet under en

358. Ft. 1938/39, sp. 1990, 2.12.1938.

359. Rd. Overord. Saml. 1939, Till. A, sp. 1375.

360. Ft. Overord. Saml. 1939, sp. 628.

361. Sst., sp. 632.

kommende Forvikling, hvis en saadan virkelig skulde komme, vil være dette, at man regner med den Omsætning, der i det store og hele kan have fundet Sted i Fredstid. . . . Det er det Udgangspunkt, vi satte under den sidste store Krig, og det lykkedes – jeg indrømmer med store Vanskeligheder og med skiftende Resultater til de forskellige Tidspunkter – dog i det store og hele at opretholde vor Samhandel med begge de krigsførende Magter.«<sup>362</sup>

Om de handelspolitiske problemer under en væbnet konflikt mente man fra flere sider – også P. Munchs – at sidde inde med en del erfaringer fra 1. verdenskrig. Den væbnede stormagtskonflikt forøgede mange af de i forvejen bestående vanskeligheder for Danmarks handelspolitik og føjede nye til i form af usikkerhed for skibsfarten og dermed for hjemførelsen af nødvendige råstoffer og andre udenlandske varer og udførslen af danske varer. Men fundamentalt fortsatte samme hensyn og interesser at gøre sig gældende. Neutraliteten i denne forbindelse sikrede i videst muligt omfang opretholdelsen af forbindelserne til både Tyskland og Storbritannien, og den største usikkerhed i denne henseende var det omfang i hvilket den ene eller den anden af de krigsførende stormagter ville tillade denne opretholdelse eller søge at lægge den hindringer i vejen. Dette ville formentlig ikke ske med direkte henblik på at udøve pression over for Danmark, men ud fra vurderinger af, om man også på denne måde kunne skade modparten i den væbnede konflikt.

Det var dette der skete, da man umiddelbart efter krigsudbruddet fik vanskeligheder med at gennemføre landbrugsexporten til Storbritannien som følge af den tyske marines sænkning og opbringning af en række fartøjer.<sup>363</sup> Det lykkedes tilsyneladende uden alt for store vanskeligheder at forhandle sig til rette med de tyske myndigheder om det såkaldte »Malteserkorsarrangement«. Men i pressemødet samme dag, som arrangementet trådte i kraft, pålagde P. Munch de danske journalister ikke at omtale hverken aftalen eller den omstændighed, at landbrugsexporten til Storbritannien nu atter kom i gang.<sup>364</sup> Under et senere møde i november redegjorde P. Munch mere udførligt for, hvorfor denne genoptagelse af exporten til Storbritannien ikke ønskedes omtalt. Den beroede på en tysk anerkendelse og måtte ikke gerne blive genstand for diskussion. Dertil føjede P. Munch, at man havde visse erfaringer fra sidste krig, og at en tilsvarende ordning i 1917 var blevet ødelagt på grund af presseomtale.<sup>365</sup>

362. Sst., sp. 657 f. Jvf. Lt. Overord. Saml. 1939, sp. 276 og 280, 2.6.1939.

363. Jvf. Sjøqvist, s. 308 ff.

364. UM 110.D.11., 11.10.1939.

365. Sst., 4.11.1939.

Den omtalte erfaring fra 1917 stod i forbindelse med den skærpede u-bådskrigsførelse fra tysk side, og findes omtalt af P. Munch i hans erindringer og samtidige optegnelser.<sup>366</sup> Årsagerne til ønsket om hemmeligholdelse af, at dansk landbrugsexport til Storbritannien beroede på en tysk 'anerkendelse', kan have været flere fra alle implicerede parter side. Men tilfældet illustrerede – i 1917 som i 1939 –, at varetagelsen af danske handelspolitiske interesser under en væbnet stormagtskonflikt meget let førte ud over alle forudsete regler og indgåede aftaler og måtte foregå under en stadig tilpasning til de krigsførende stormagters krav og modkrav. Når alt kom til alt, var det dem – og ikke de neutrale stater selv –, der satte grænserne for, hvad der kunne betragtes som foreneligt med neutralitet.

Det var dette forhold, P. Munch påpegede da han på et pressemøde i december 1939 oplyste, at man havde gjort forestillinger i London i anledning af indgreb over for danske skibe, men strax fortsatte med at sige, at protester efter hans opfattelse hellere måtte erstattes af reelle argumenter.<sup>367</sup> Ligeledes bemærkede han under omtalen af handelsforhandlingerne med Storbritannien i februar 1940, at »vi er under Pres baade fra tysk og fra engelsk Side«<sup>368</sup>. Helt klart udtrykte han det i april 1940, da han udtalte: »Rettighederne i selve Krigsførelsen for de Søfarende er altid blevet bestemt af de stærkeste Magter.«<sup>369</sup>

Men også under en væbnet konflikt mellem stormagterne var der mulighed for at varetage Danmarks handelspolitiske interesser inden for den af P. Munch formulerede opfattelse af både indre og ydre vilkår for disse. Forudsætning var, at der hos begge stormagter – lige som i 1. verdenskrig – var en tilstrækkelig interesse for at opretholde forbindelserne med Danmark, således at man fra dansk side til stadighed kunne påberåbe sig hensynet til den fraværende stormagt under forhandlinger med én af de to hovedmarkedsstater. Det var en vanskelig og ikke altid resultatrig eller tilfredsstillende situation for danske forhandlere. Men det var dog lykkedes at klare sig igennem under en tilsvarende situation 1914–1918.

Som tidligere omtalt brød parallellen med 1. verdenskrig og dermed betydningen af erfaringerne fra denne fuldstændig sammen med de tyske troppers besættelse af Danmark 9. april 1940. Fra da af kunne og måtte danske handelspolitiske interesser varetages i en énsidig og direkte forhand-

366. Er. 3, s. 190–97.

367. UM 110.D.11, 5.12.1939.

368. Sst., 17.2.1940.

369. Sst., 2. 4. 1940. Jvf. iøvrigt hertil Er. 7, s. 7–18, der rummer P. Munchs i november 1940 nedfældede opfattelse af disse spørgsmål.

ling med den ene af stormagterne, Tyskland.<sup>370</sup> Om dette samtidig førte til en lavere prioritering af handelspolitiske interesser i den danske politiske debat som helhed og specielt for P. Munch står ikke klart i det til denne undersøgelse benyttede materiale. Ifølge det forekom P. Munch, regeringen og oppositionen mere optaget af prioriteringen af indrepolitiske problemer – herunder regeringsomdannelser, ansvarsplacering for begivenhederne 9. april og en almindelig tilpasning til den med den tyske besættelse indtrufne situation – end af en prioritering af udenrigspolitiske interesser. Med selve beslutningen om opretholdelsen af Danmarks neutralitet 9. april kunne de hævdes at være afhængig af forhold, som ingen på det tidspunkt var i stand til at overskue udviklingen af.<sup>371</sup>

#### *Danmarks normative interesser og mulighederne for deres varetagelse*

I det foregående har der været adskillige tilfælde, hvor konklusionerne med hensyn til P. Munchs opfattelse af både Danmarks omgivelser og Danmarks interesser er mundet ud i, at det for P. Munch forekom afgørende at søge at ændre bestående tilstande og vilkår. Han ønskede dem ændret i en retning, som ikke altid forekom lige klart formuleret, men som i P. Munchs sprogbrug gik under almindelige og meget omfattende betegnelser som 'samarbejde mellem stater', 'sindelagsskifte' eller endnu hyppigere 'et internationalt retssamfund'.<sup>372</sup>

Det er hensigten i dette afsnit nærmere at forfølge P. Munchs tankegang og forestillinger i så henseende for om muligt at få indblik i, hvad der var det konkrete indhold i disse meget omfattende begreber, hvorledes P. Munch forestillede sig dette indhold virkeliggjort, og i hvilket omfang han anså det for at være en dansk interesse at søge disse forestillinger virkeliggjort og mulighederne derfor.

Som redegjort for i 1. kapitel henregnes i denne undersøgelse sådanne bestræbelser for at ændre eller påvirke forholdet mellem stater ved hjælp af formuleringen af andre og nye idealer eller regler for deres indbyrdes samkvem til staternes normative interesser.<sup>373</sup> Da opfattelsen af disse interesser kan formodes at være afhængig af enten tilfredshed eller utilfredshed med

370. Jvf. s. 403 f. og Er. 7, s. 44–48, »Tyskerne viste i det hele en stigende Tilbøjelighed til at blande sig ind i alle vore Aftaler.« (s. 48).

371. Jvf. Er. 7, s. 56, hvor den for Danmark mest relevante fremtid af P. Munch anses for at være afhængig af Hitlers beslutning.

372. Jvf. s. 406 f.

373. Jvf. s. 66 f.

bestående og alment accepterede normer for forholdet mellem staterne, forekommer det rimeligst at henregne disse normative interesser til en stats flydende interesser. Hvadenten man anser normer for at være vigtige begrænsninger for staternes uantastede selvbestemmelsesret med hensyn til valg af midler og fremgangsmåder i deres forhold til andre stater, eller henregner dem til de stadigt omskiftelige folkeretlige eller ideelle formuleringer, under hvilke staternes regeringer påberåber sig at beslutte og handle under varetagelsen af mere materielle og kontante interesser, forbliver de ligefuldt flydende. Deres formulering og hævde afhænger i langt højere grad af andre staters henholdsvise accept eller anfægtelse end af den enkelte stats af indre vilkår betingede behov for at søge at påvirke eller ændre – eventuelt fastholde – normerne. Sagt med andre ord: det er i forholdet til og i samkvæmmet med andre stater, at der er normative interesser at varetage. Teoretisk kan det ikke anses for i sig selv betydningsfuldt eller fordelagtigt for en stat at formulere normer bare for deres egen skyld. Varetagelsen af normative interesser afhænger derfor i høj grad af de tilstande og vilkår for den enkelte stats øvrige udenrigspolitiske interesser, som den til enhver tid siddende regering og ansvarlige for udenrigspolitikken anser for gældende og fremherskende i det internationale system.

Som tidligere omtalt var P. Munchs opfattelse af det internationale system, der bestod før 1914, at det i den grad var domineret af stormagter, stormagtsadfærd og stormagtsnormer, at Danmark stod sig bedst ved at have så lidt som muligt med det at gøre, dvs. som stat at holde sig borte fra deltagelse i den internationale politik.<sup>374</sup> Dette medførte, at man i Danmark måtte indstille sig på altid at leve med en vis utryghed, hvilket imidlertid ikke behøvede forhindre arbejdet i Danmark.<sup>375</sup> Det var en ofte gentaget opfattelse, som P. Munch tit vendte tilbage til, at »Fuld Sikkerhed kan jo i en Verden, som den, vi kender, overhovedet ikke naas, end ikke for Stormagterne.«<sup>376</sup>

Men måtte man end indstille sig på – som stat – at friste sin beståen som sådan under en vis risiko, så blev P. Munch efter 1. verdenskrig en meget ivrig talsmand for en aktiv, initiativtagende og stærkt engageret dansk udenrigspolitik, som ikke skyede, men tværtimod tilstræbte, at omverdens opmærksomhed samledes om Danmark og andre småstater.<sup>377</sup> Som allerede påpeget skabte selve etableringen af Folkeforbundet muligheder for en

374. Jvf. s. 416 ff.

375. *Det ny Aarhundrede*, 4. Aarg., 2.Bd., 1907, s. 106.

376. Ft. 1938/39, sp. 191, 14.10.1938.

377. Jvf. s. 406.

sådan aktiv dansk udenrigspolitik, der netop koncentrerede sig om eller lagde hovedvægten på at varetage danske normative interesser.<sup>378</sup>

P. Munchs opfattelse heraf blev udformet meget tidligt efter 1920 og forekommer at bunde i hans både før og efter 1. verdenskrig fremsatte synspunkter på værdien af et sæt af aftaler, som kunne virke begrænsende på staternes – især stormagternes – handlefrihed.<sup>379</sup> I en artikel om Genrejsningsarbejdet efter Krigen skrev P. Munch i 1922: »Folkenes Forbund modtoges ved dets Oprettelse med overdrevne Forventninger, det omgives nu af mange med overdreven Ligeegyldighed. Det var ikke og kunde ikke være Opgaven for Folkenes Forbund at bringe Orden efter Krigen. Dertil havde det ikke Magtmidler. Det er og maa være de afgørende Stormagters Sag. Forbundets Opgave maatte blive Skridt for Skridt at opbygge en Retsordning, et Samarbejde mellem Folkene, der kan hjælpe til i Fremtiden at undgaa Verdenskatastrofer som den, vi nu har oplevet.«<sup>380</sup> Det var netop den gradvise – eller skridtvise – opbygning af en retsordning, der for P. Munch i langt højere grad end nogen anden side af Folkeforbundets virksomhed stod som den vigtigste. Det var inden for denne opbygning, at han mente, Danmark havde store og betydningsfulde interesser at varetage. Blandt andet fordi det kun var inden for en sådan ordning, at Danmark kunne forvente fuld tryghed.

Et eksempel blandt mange på P. Munchs stadige og stærke fremhævelse af Danmarks normative interesser – og som bidrag til belysningen af, hvori disse bestod – er hans forelæggelse af den såkaldte generalakt samme år, som han var tiltrådt som udenrigsminister. Den danske delegation i Folkeforbundets Delegeretforsamling havde samme år stærkt fremhævet betydningen af, at vedtagne konventioner blev ratificerede og dermed gjort gyldige.<sup>381</sup> Det var konsekvent i forhold hertil, at regeringen samme efterår i den danske Rigsdag fremlagde den i 1928 vedtagne generalakt angående fredelig bilæggelse af mellemfolkelige tvistigheder til ratifikation.<sup>382</sup> Det var netop inden for dette område, at P. Munch helt tilbage til årene før 1. verdenskrig havde forestillet sig, at en dansk indsats – eventuelt i forbindelse med andre småstater – kunne gøre sig gældende. Det var derfor ikke overraskende, at P. Munch i sin forelæggelsestale i Folketinget netop fremhævede, hvorledes generalakten kunne tages som udtryk for en udvikling,

378. Jvf. s. 387.

379. Jvf. s. 385 f.

380. *Tilskueren, Juli 1922, s. 12.*

381. SDN, J. O. Suppl. Spéc., No. 75, 1929, s. 41 og 60; jvf. Rd. 1929/30, Till. A. sp. 3713 ff.

382. Rd. 1929/30, Till. A, sp. 3073–3132.



som man fra dansk side havde lagt særlig vægt på at fremme, allerede før og ved etableringen af Folkeforbundet. »Det kunde imidlertid den Gang ikke gennemføres. Man kom lige fra Krigen; fra mange Sider var det Tvivl med Hensyn til et saa vidtgaaende Kravs Gennemførelse, og ikke mindst var dette jo paa det Tidspunkt ikke foreneligt med det britiske Riges Politik.«<sup>383</sup> Spørgsmålet var blevet forhandlet igen under udformningen af reglerne for den faste Voldgiftsdomstol i 1920, men også da var det blevet standset på grund af stormagternes, navnlig Storbritanniens modstand. Imidlertid var der dengang opnået enighed om den såkaldte fakultative klausul, der åbnede muligheder for, at de stater, der ønskede det, kunne give tilsagn om, at alle stridigheder med andre stater skulle søges afgjort ved voldgift.<sup>384</sup> Ifølge P. Munchs derpå følgende redegørelse var der i 1929 sket en afgjort ændring i den britiske regerings holdning, idet MacDonald i Genève havde erklæret sig som tilhænger af den fakultative klausul, hvorefter en række stater havde erklæret sig for tilhængere af voldgiftssystemet.<sup>385</sup> Men tilbage stod de såkaldte interessekonflikter, om hvis behandling der ikke hidtil havde bestået nogen samlet international regel. Et forsøg herpå var gjort med denne generalakt. P. Munch erkendte, at den hidtil kun havde fået sparsom tilslutning. Kun én stat, nemlig Belgien, havde tilsluttet sig uden forbehold. Både Norge og Sverige havde ved deres tilslutning undtaget aktens kapitel III, der netop rummede reglerne om interessekonflikter. Frankrig var på vej med en tilslutning uden forbehold, Finland ligeså, mens Holland også ønskede forbehold med hensyn til kapitel III. P. Munch konkluderede: »Vi for vort Vedkommende har utvivlsomt Grund til at yde vort beskedne Bidrag til, at dette Hovedprincip, for hvilket vi har været Talsmænd allerede før Folkeforbundets Tid, og som vi har taget til Orde for hver eneste Gang, der har været Lejlighed til det indenfor Folkeforbundet nu maa blive gennemført i saa stort Omfang som paa nogen Maade muligt.«<sup>386</sup>

Selve spørgsmålet om Danmarks tiltræden og ratifikation af generalakten var der ikke uenighed om. Alle ordførere vedstod, at det var en oplagt dansk interesse at søge selve aktens hovedprincip gennemført og anerkendt. Derimod rejste man fra både Venstres og Konservatives side spørgsmålet om værdien og rækkevidden af selve generalakten. Venstremanden Moltesen udtalte, foranlediget af den socialdemokratiske ordfører, Hans Rasmussens fremhævelse af, at kun nedrustningen ville kunne sikre aftaler som denne<sup>387</sup>:

383. Ft. 1929/30, sp. 3287 f., 10.12.1929.

384. Jvf. P. Munch i Ft. 1920/21, sp. 5501 ff. og sp. 5924 ff. 13., 27.4.1921.

385. Jvf. SDN, J. O., Suppl. Spéc. No. 75, 1929, s. 34 f.

386. Ft. 1929/30, sp. 3290 f.

387. Sst., sp. 3291 f.

»Man skulde synes, at naar en Dom er fældet, saa maa man bøje sig for den, men det sker nu ikke; saaledes er Verden nu en Gang ikke. Der maa *Magtmidler* bagved Retten, og det var Geneve-Protokollen meget klar over.«<sup>388</sup> Derved drejedes drøftelsen meget hurtigt ind i hele spørgsmålet om omfanget af det danske forsvar. Moltesen fandt, at hvis de små stater af- eller nedrustede, overlod de magtudøvelsen og dermed indflydelsen til stormagterne. Den konservative Pürschel advarede mod at forlade sig for meget på sådanne aftaler, men gav iøvrigt fuld tilslutning til hovedsynspunktet: at det var i Danmarks interesse, om en udvikling i en sådan retning kunne fremmes.<sup>389</sup>

P. Munch var tilfreds med at kunne takke alle 4 partiets ordførere for tilslutning. Han var helt enig med Pürschel i, at man ikke alt for meget skulle »dyrke det, der var skrevet, det, der var underskrevet, ikke uden videre gaa ud fra, at dermed var alting klaret.«<sup>390</sup>

I det følgende gik han ind på den af Moltesen fremsatte tankegang om tvangsmidler til gennemførelse af afsagte kendelser. »Det forstaar man, at det tænker man fra et juridisk Synspunkt rent uvilkaarligt paa, og man stiller op i de internationale Forhold rent umiddelbart Parallellen med Forholdet i det enkelte Land og siger: Naar Dommerne har dømt dér, naar Loven er sket Fyldest i den Forstand, saa har man Politiet til at føre det igennem, saa har man Magten bag Retten til virkelig at kunne gøre sin Indflydelse afgørende gældende i Overensstemmelse med Lovens Bud.

Ja, det har man; men selv indenfor det enkelte Land hviler Politiets Magt paa to Forudsætninger, paa en baade materiel og moralsk Afvæbning af den øvrige Befolkning i Landet. Den ene Forudsætning for Politiets Myndighed er, at den store brede Befolkning accepterer Loven, og at Loven er gaaet ind i dens Tankegang og Stemninger paa en saadan Maade, at den offentlige Mening med fuld Styrke staar bag Domsmagten og bag de udøvende Myndigheder. Og den anden Forudsætning er, at den almindelige Befolkning i Landet er afvæbnet, ikke er i Besiddelse af Vaaben, og i det Omfang, som det modsatte er Tilfældet, er Politimyndighedernes og Statsmyndighedernes Magtstilling Tvivlsom.

Derfor var Forholdet ogsaa virkelig dette, at da Landefreden blev gennemført – lad os tage Frankrig som Eksempel – da denne Landefred blev gennemført i det store og hele i Richelieus Dage, var Forudsætningen derfor, at de gamle Byborge faldt, og de gamle Herregaardsfæstninger blev revet ned. Det var en Afvæbning af den hidtil bestaaende Militærmagt, som hver af de forskellige Smaagrupper i Landet havde, der dannede Forudsætningen

388. Sst., sp. 3294.

389. Sst., sp. 3295 ff.

390. Sst., sp. 3306.

for en virkelig Retsordnings Sejr i Frankrig i den Periode. Noget tilsvarende vil utvivlsomt ogsaa være Tilfældet i Forholdet mellem Staterne nu om Dage.«<sup>391</sup>

Efter denne redegørelse for, hvorledes normer ifølge P. Munchs opfattelse havde været forudsætningen og stadig udgjorde fundamentet for den fredelige tilstand inden for staterne, fremhævede P. Munch, at det ifølge hans opfattelse var fundamentalt det samme, der i og med etableringen af Folkeforbundet og ikke mindst tilsagnet i Pactens artikel 8 var sket og var ved at ske i forholdet mellem staterne. Han afviste, at militære midler var de eneste anvendelige til at fremme og styrke denne udvikling, – herunder redegjorde han for sin opfattelse af den franske plan om en international militærmagt<sup>392</sup> og fortsatte: »Her er vi inde i den haabløse Utopi, her er vi inde i det, som ligger ganske udenfor de virkelige Muligheders Rækkevidde, vi kan ikke komme til andet System end det, Folkeforbundet allerede har i den Henseende; og det vil sige, at Folkeforbundet med Hensyn til at yde gensidig Hjælp bygger først paa den offentlige Mening, paa Verdensopinionens Pres, dernæst paa de økonomiske Sanktioner – med megen Styrke – og endelig i tredje Række, som en mere ubestemt Mulighed, paa Anvendelsen af militære Magtmidler, der stilles til Raadighed for Folkeforbundet af visse dertil egnede Stater.«<sup>393</sup>

Hverken Moltesen eller Pürschel var særlig overbeviste af denne argumentation. I et nyt svar fremhævede P. Munch atter betydningen af etableringen af normer, som dem, der var nedlagt i generalakten, »fordi naar saadanne samlede Akter vedtages paa den Maade, som det nu en Gang foregaar, kommer man ud for den Verdensopinion, som til Trods for, at det ærede Medlem er tilbøjelig til at smile ad den, maaske flytter større Ting end mange Magtmidler . . .«<sup>394</sup>

En tilsvarende overbevisning om, at aftaler af denne karakter – uanset deres direkte og umiddelbare virkninger, og uanset muligheden for, at de kunne blive både brudt og overtrådt – var af væsentlig betydning for udviklingen i den retning, som man fra dansk side måtte ønske den, møder man gang på gang i P. Munchs argumentation. Vi har i det foregående set den

391. Sst., sp. 3307 f. Jvf. samme argumentation og eksempel s. 120. Jvf. iøvrigt P. Munchs argumentation i hans redegørelse for Crillon-forhandlingerne 1919, s. 86.

392. Jvf.. s. 121.

393. Ft. 1929/30, sp. 3308 f.

394. Sst., sp. 3319. Jvf. Lt. 1929/30, sp. 959, hvor P. Munch ligeledes fremhævede betydningen af selve tilstedeværelsen af aftalerne, uanset deres praktiske udnyttelse og anvendelse.

i forbindelse med hans fremhævelse af voldgiftssystemets betydning for Danmark<sup>395</sup>, hans redegørelse for handelskonventionen i 1930–31<sup>396</sup>, lige som hele hans opfattelse af Folkeforbundet og dets anvendelsesmulighed kan hævdes at hvile på samme grundlag. Vi kan møde den i forbindelse med forelæggelse og anbefaling af så godt som alle konventioner og aftaler indgået under Folkeforbundet, og vi møder den også i P. Munchs hele syn på Oslo-samarbejdet.<sup>397</sup>

Gennem alle disse argumenter i alle disse tilfælde går den røde tråd, som P. Munch formulerede i årene før 1. verdenskrig: »Forøgelse af Tryghed kan kun naas gennem internationalt Fredsarbejde.«<sup>398</sup> For P. Munch betød det på det tidspunkt deltagelse i bestræbelser for indretning af et internationalt voldgiftssystem. Men efter 1919 fik det et mere konkret og gennemførligt formål: gennem aktiv deltagelse i Folkeforbundsarbejdet at præge selve denne organisation og de virksomheder, som foregik inden for denne.

Vilkår og muligheder herfor er blevet berørt tidligere. Mest illustrerende er P. Munchs holdning til spørgsmålet om mestbegunstigelsesretten, hvor han i Folketinget omhyggeligt fremhævede betydningen af, at det resultat, der opnåedes, havde Tysklands accept.<sup>399</sup> Lige så slående for denne situation var P. Munchs tydelige og klart formulerede tilslutning til et synspunkt, som han mente var britisk og derfor havde Storbritanniens position og vægt bag sig.

For det lå også klart i P. Munchs opfattelse af Danmarks normative interesser, at disse ikke kunne forventes varetaget og slet ikke imødekommet på tværs af og imod stormagternes opfattelser af deres normative interesser. I hans af stormagterne dominerende internationale system, ville det være urimeligt at tro, at disse skulle anerkende og tilslutte sig nye normer blot i kraft af disse normers indlysende rimelighed og rigtighed set fra andre states synspunkter. Derfor var der for P. Munch ved varetagelsen af Danmarks normative interesser ingen vej uden om at foretage det valg mellem forskellige stormagter og deres formulerede normative interesser, som han iøvrigt vægrede sig så meget mod at anerkende som relevant for Danmark i andre – især sikkerhedspolitiske spørgsmål.<sup>400</sup>

Vi har set, hvorledes P. Munch i ganske enkelte situationer erklærede sig

395. Jvf. s. 385.

396. Jvf. s. 176.

397. Jvf. s. 333 ff.

398. *Det ny Aarhundrede. 4. Aarg. 2. Bd., 1907, s. 107.*

399. Jvf. s. 162.

400. Jvf. s. 295.

for åbenlyst enig med én stormagt i forhold til de øvrige, nemlig Storbritannien.<sup>401</sup> I praksis har vi også kunnet følge, hvorledes P. Munch i en række spørgsmål søgte at lægge sine synspunkter så tæt som muligt op ad Storbritanniens. Kun i tilfælde, hvor Storbritanniens standpunkter eller synspunkter forekom at gå imod et småstatssynspunkt, argumenterede P. Munch helt tydeligt imod et britisk standpunkt.<sup>402</sup> P. Munchs opfattelse af, hvorledes varetagelsen af Danmarks normative interesser skulle ske med mest mulig udsigt til at vinde tilslutning og opnå mere omfattende accept, forekommer klart at have været, at han i meget vid udstrækning forventede at finde mest lydhørhed over for disse hos Storbritannien, og at han var parat til at støtte Storbritannien i disse spørgsmål.

Men dette var ikke ensbetydende med, at P. Munch anså det for tilstrækkeligt eller ønskeligt, at man fra dansk side blot henholdt sig til Storbritannien og så iøvrigt overlod initiativ og formulering til det. For ham var det meget vigtigt, at man fra dansk side selv formulerede en opfattelse af de normative interesser, man havde – bl. a. med det formål at påvirke Storbritanniens opfattelse.<sup>403</sup> Alene P. Munchs opfattelse af en given modsætning mellem stormagter og småstater nødvendiggjorde dette, selv om man så alligevel på senere stadier blev nødt til at have en eller flere stormagters støtte eller engagement for at få spørgsmålet videre.

Spørgsmålene, der står tilbage, bliver derfor, hvorledes P. Munch anså det for muligt at formulere en dansk normativ interesse, som havde udsigt til at vinde rimelig tilslutning, og hvilke virkemidler, han fandt var anvendelige til at vække opmærksomhed omkring og i givet fald udøve pression for at fremme en sådan interesse.

Hvad det første angår, så var der i Danmark meget bred accept af statens normative interesser formuleret som »etableringen af et internationalt retssamfund«. Herom kunne der næppe føres nogen diskussion, mens uenigheden først og fremmest drejede sig om mulighederne for at etablere et sådant, de mest hensigtsmæssige midler og endelig troen på, at et sådant samfund var under etablering. I disse drøftelser indblandedes uundgåeligt andre stridsspørgsmål som omfanget af det danske forsvar, Danmarks handelspolitik og de forskellige befolknings- og erhvervsgruppers interesser. Men ingen anfægtede, at i og med at Danmark var en småstat, der aldrig gennem andre fremgangsmåder eller ved andre midler fuldtud ville kunne varetage sine øvrige interesser, var det en meget stor og væsentlig interesse for Dan-

401. Jvf. s. 288 f. og 294 f.

402. Jvf. s. 180 f.

403. Jvf. s. 152.

mark som stat at medvirke til – i det omfang, det lod sig gøre uden at skade andre danske interesser – at udbrede andre normer end de hidtil gældende for forholdet mellem staterne. Hvilke normer kunne der i givet fald opstå uenighed om.

Som tidligere oplyst, blev det ved flere lejligheder gjort gældende fra oppositionens side, at P. Munch kun mente, at Danmark havde talegaverne til at varetage sine interesser med.<sup>404</sup> Det var næppe elskværdigt ment, men der var i det den kærne af sandhed, at for P. Munch udgjorde den internationale forhandling – helst inden for en organiseret ramme som Folkeforbundet – den i hans øjne bedste mulighed for at fremme Danmarks normative interesser. Hvori disse konkret bestod, kunne vexle efter omstændigheder og muligheder. I begyndelsen af 1920'erne gjaldt det oprettelsen af en international domstol og helst med forpligtende karakter for alle stater. Samtidig var man optaget af spørgsmålet om begrænsning af forpligtelserne i henhold til artikel 16. Dertil kom efterhånden nedrustningsspørgsmål, fortolknings-spørgsmål af Pagtens enkelte artikler, procedurespørgsmål og spørgsmålet om kompetencefordeling mellem Delegeretforsamling og Råd. Inden for de enkelte områder kunne gevinster og fremskridt forekomme uendelig små og usikre. Over for et hjemligt forum forekom det ofte som fjerne fremtids-perspektiver, når P. Munch udtalte sig om det langsigtede arbejde for 'sindelagsskifte', om 'uroen i menneskers sind' som årsagen til kriser og konflikter og om den konfliktløse fremtid, som ikke samtidens mennesker, men forhåbentlig deres efterkommere ville komme til at opleve.<sup>405</sup>

Søger man at forstå, hvilket indhold dette havde for P. Munch, og på hvilken måde han forestillede sig denne fremtid virkeliggjort, er det fordelagtigt at vende tilbage til hans argumentation i forbindelse med ratifikationen af generalakten 1929/30. P. Munch opstillede her to forudsætninger for 'politiets myndighed': 1) befolkningens accept af loven, 2) befolkningens fysiske afvæbning. Således som de to forudsætninger opstilledes her, må de siges at være sideordnede. Selve rækkefølgen tillader ikke nogen slutning om, at den ene skulle være vigtigere end den anden. Derimod forekommer hans følgende illustration med parallellen til 'landefreden' i Frankrig at rumme den rækkefølge, at først blev borge og fæstninger revet ned – der skete en afvæbning af den hidtil bestående militærmagt –, og derefter sejrede en virkelig retsordning i Frankrig. Således skulle altså den fysiske afvæbning være en forudsætning for den moralske eller åndelige afvæbning, der indeholdes i accepten af loven. P. Munch opstillede dette billede for efter eget udsagn at

404. Jvf. s. 153.

405. Jvf. s. 173 f.

belyse, hvorledes det nu om dage ville foregå i forholdet mellem stater. Følges hans tankegang strikte, må man således konkludere, at den moralske afvæbning – der er ensbetydende med udbredelsen af etableringen af normer – først kan få fuld virkning, når den fysiske nedrustning er gennemført.

Men da P. Munch derefter vendte sig fra den historiske illustration til analysen af sin samtids forhold og erklærede sig om, hvilke midler, der i den daværende situation var de mest anvendelige til at fremme 'landefreden' mellem stater, var prioriteringen lige omvendt. Folkeforbundet byggede – med hensyn til magtmidler – først på verdensopinionen, dernæst på økonomiske sanktioner og først i tredje række på militære magtmidler, stillet til rådighed af visse dertil egnede stater.

Der ligger ikke nødvendigvis nogen modsigelse heri. Som flere gange fremhævet af P. Munch var Folkeforbundet ikke mere og andet end en forhandlingsramme. I og med den var 'landefreden' mellem staterne ikke etableret, men der var skabt muligheder for dens etablering. I denne situation – og i betragtning af P. Munchs altid klare anerkendelse af stormagternes dominans, også inden for Folkeforbundet – lå der i den omvendte prioritering i forhold til det historiske eksempel fra 1600-tallets Frankrig ikke andet og mere end en nødvendig tilpasning til den bestående tilstand, som det næppe var formålstjenligt at se bort fra.

Samtidig lå der i den en prioritering med hensyn til, hvilke former for magtmidler, der efter P. Munchs opfattelse var dem, som Danmark med mindst risiko og størst udsigt til fremme af sine interesser kunne bringe i anvendelse.

Her kom verdensopinionen først. Vi har tidligere omtalt, hvorledes P. Munch anvendte verdensopinionen eller den offentlige mening som den sidste og yderste appelinstans for rigtigheden i og styrken af sine synspunkter.<sup>406</sup> Allerede da påpegedes, at der tilsyneladende var tale om flere verdensopinioner – det gjaldt i hvert fald for handelspolitiske spørgsmål. Det forekom også for P. Munch acceptabelt og forståeligt, at disse opinioner ikke altid pegede i samme retning eller medførte de for ham at se rigtige og rimelige resultater. Imidlertid forhindrede denne erkendelse ikke P. Munch i at afgøre og udtale sig om, hvilke af disse opinioner, der var de eller den rigtige, og – som også omtalt – påberåbte han sig med hensyn til handelspolitiske forhold den økonomiske sagkundskab.<sup>407</sup>

Vi har tidligere nævnt, hvorledes P. Munch også med hensyn til andre

406. Jvf. s. 111 f.

407. Jvf. s. 133 ff.

spørgsmål mente at kunne påberåbe sig en 'sandhed'; ikke blot om fortidige forhold, tilstande, vilkår og processer, men også om samtidige og fremtidige. Vi har også nævnt, at P. Munch tilbageskuende beklagede, at kun ca. halvdelen af Danmarks vælgere erkendte sandheden om Danmarks militære afmagt.<sup>408</sup>

Det giver en formodning om, at P. Munch selv har haft en 'sandhed', som for ham har været indiskutabel, men som han samtidig har erkendt ikke var gået op for alle andre. Hvor han havde denne fra, og hvilken betydning han tillagde den, samt hvilken brug han gjorde af den, må derfor overvejes. Det var tilsyneladende den, hvormed han målte og vejede de forskellige opinioner, således at det – når alt kom til alt – kun var de opinioner, der stod deres prøve over for hans 'sandhed', der var de anvendelige som magtmidler inden for Folkeforbundet.

I den tidligere omtalte brevveksling mellem P. Munch og J. P. Jacobsen findes en meningsudvexling om den nødvendige baggrund for at udøve den gerning, som de begge efterhånden anså for den vigtigste. J. P. Jacobsen accepterede efterhånden – omend modstræbende og fortsat kritisk – »at slaa af paa den gamle individualistiske Stolthed: at staa ene, og bøje mig ind under den historiske Erfarings Resultat: at for at udrette noget, ja for blot at være noget bestemt maa man underkastes Associationens Berusning, eller, for at gjentage det jevne Ord, man maa strammes op ret jevnligt for at blive tilstrækkelig selvtilfreds, selvsikker og optimistisk – selv om Maalet kun er at formindske Smerten i Danmark . . .«<sup>409</sup> Men i et senere brev beklagede J. P. Jacobsen sig over, ». . at jeg factisk er altfor uvidende om altfor mange Ting som et handlende Nutidsmenneske bør vide grundig Besked med, det 19. Aarh. Historie, sociale og øcon. Forhold, Begreber om forskellige naturvidenskabelige Forhold . . .«<sup>410</sup>

Herpå svarede P. Munch: ». . jeg tilstaar at jeg ikke tror min viden syn-derlig større derom. Efter min formening kommer det mindre an paa at vide den hele bunke, hvad vi nu ikke kan, end at have først en vis færdighed, dernæst en vis frækhed til at manøvrere med det lidet, vi kan, støttet til velskrevne konservationsleksika og andre fortræffelige haandbøger, hvoraf der jo lykkeligvis findes det fornødne tal.«<sup>411</sup>

408. Jvf. s. 445.

409. Ungdomsbrevveksling, II, s. 77. 20.12.1900. J. P. Jacobsen fortsatte senere i samme brev, at dertil krævedes organisation, at han selv var intelligent nok til at kunne holde kæft, trit og retning der, hvor han ikke kunne lede, samt at han anså P. Munch for at have evner til at føre an og samle. s. 78 f.

410. Sst., s. 109, 23.2.1901.

411. Sst., s. 113 f., 28.2.1901.



Det var med denne ballast, at P. Munch i et foregående brev havde opfordret vennen til, at de ved hans hjemkomst fra Paris sammen skulle »tage fat paa at civilisere Danmark. Det er jo altid lettere der end i et hvilket som helst andet Land.«. Og det var samme ballast, som vennen i et senere brev karakteriserede på følgende måde: »At man ikke længere driver Videnskaben for Videnskabens Skyld er naturligvis sandt nu som ellers, men det er ganske rart at hævde Videnskabens Objectivitet saalænge denne Videnskabs Resultater er os behagelige; vi er jo i den heldige Situation her i Danmark at kunne prise de os behagelige Resultater som Frugter af sanddru og objectiv Videnskabelighed og de os ubehagelige Resultater som Udslag af lavstammet nidsk Rancune af pseudovidenskabelige tendentieuze Bagstrævere – saaledes er det jo factisk, Politiken være lovet, og det er foreløbig en Behagelighed, et taktisk Fortrin, som man ikke bør kaste Vrag paa.«<sup>412</sup>

Disse i en brevveksling med en ungdomskammerat udtrykte tanker – der ikke skal vurderes på deres tone og facon, men på deres indhold – formuleredes i tidens løb mere omhyggeligt og mindre flot af P. Munch. Som direkte modstykke kan tages hans redegørelse for »Systemet Munch« i sidste bind af hans erindringer. Her hedder det om den erkendelse, P. Munch hævdede at være nået frem til som godt 20-årig student: »Denne Forstaaelse skabtes hos mig mest af alt gennem det historiske Studium, hvor for mig Kr. Erslev var Vejlederen frem for alle.«<sup>413</sup> Her er det således det historiske studium, der mere end noget andet har givet P. Munch den 'sandhed' og indsigt, på grundlag af hvilken han mente at kunne handle. Tankegangen kan følges gennem tiden mellem de to tidsmæssigt meget spredte udsagn. P. Munchs overbevisning om, at der fandtes en sandhed, som først kunne erkendes og dernæst danne udgangspunkt og ståsted for handling, viste sig blandt andet i hans artikel i Tilskueren 1922 om »Genrejsningsarbejdet efter Krigen«. I slutningen af artiklen påpegede han nødvendigheden af forsoning og samarbejde mellem stater og grupper inden for staterne. P. Munch henviste i fortsættelse heraf til H. G. Wells verdenshistorie og anførte på hans autoritet den betragtning, at der nu er »en lille, men stadig voksende Skare af Historikere, Nationaløkonomer, Sociologer, Psykologer, Pædagoger, der udfører for Menneskehedens forstandige Organisation og Opdragelse et forberedende Arbejde som det, hvormed det 17. og 18. Aarhundredes Naturforskere forberedte det 19. Aarhundredes tekniske Gennembrud.«<sup>414</sup> P. Munchs tanke-

412. Sst., s. 140 f., 3.6.1901.

413. Er. 8, s. 382.

414. *Tilskueren*, Juli 1922, s. 17. P. Munch tilføjede, at andre og flere grupper måtte med i dette arbejde. Jvf. Er. 4, s. 331 ff.

gang i så henseende fremtrådte helt klart formuleret og færdigudbygget med henblik på praktisk handling, da han i *Festskrift til Kristian Eslev* skrev om Studiet af de sidste Aartiers Historie. Her skrev han om »Trangen til at vinde saadan Viden om disse bevægede Tidens politiske, sociale og økonomiske Historie, at den kan danne Grundlag for Slutninger med Hensyn til Fremtiden«. Han omtalte historien som en af de videnskaber, »af hvilke Folkene forlanger, at de skal gøre direkte Nytte.« Han nævnte muligheden af at »drage en Lære, som tillader os i nogen Grad bevidst at paavirke den kommende Udvikling«, og mente iøvrigt, at dette altid havde været en stærk drivkraft for historisk forskning og skildring. Gennem et historisk studium mente P. Munch, at man kunne nå til »Klarlæggelsen af visse Love, hvorefter det kan ventes, at Udviklingen vil foregaa paa begrænset Omraade i de nærmeste Tiaar, hvis ikke uforudseelige Forhold griber forstyrrende ind«. Han formulerer til sidst som denne forsknings formål: »Den Opgave at ordne Menneskenes indbyrdes Forhold efter fornuftmæssige paa videnskabeligt Grundlag hvilende Regler er mangefold vanskeligere end nogen Opgave, Videnskaben endnu har løst.«<sup>415</sup>

I artiklen nævnte P. Munch det netop oprettede Institut for Historie og Samfundsøkonomi. Om formålet med dette institut skrev P. Munch i sine erindringer, at det forekom ham, at det stof, der forelå om begivenheder i den nyeste tid var så stort, at der var en vis mulighed for derfra »at hente en Opfattelse af den nærmeste kommende Tids Udvikling og for ved Fremstilling af denne at øve en vis Indflydelse paa Begivenhedernes Gang.«<sup>416</sup>

Hvad J. P. Jacobsen ved århundredets begyndelse mindre elskværdigt havde betegnet som en taktisk fordel, der ikke burde kastes vrage på, blev i årenes løb omformuleret til en viden og erkendelse, der kunne anvendes til at påvirke udviklingen og ordne menneskenes indbyrdes forhold efter fornuftmæssige på videnskabeligt grundlag hvilende regler. Men hvad enten det var bevidst taktik eller ej i sin oprindelse, så blev det i årenes løb en helt fast bestanddel af politikeren P. Munchs argumentation og hans artikulerede opfattelse af alle samfundsmæssige spørgsmål, herunder af Danmarks interesser.

På den sandhed, som P. Munch mente at have erkendt i sin ungdom, målte han andres opfattelser – andres meninger – og indplacerede dem derefter som positive eller negative både inden for Danmark og i sin virksomhed som Danmarks udenrigsminister.

Men samtidig var P. Munch yderst opmærksom på, at denne sandhed ikke

415. *Festskrift til Kristian Eslev* Den 28. December 1927. Kbh. 1927, s. 655–75.

416. Er. 5, s. 86, jvf. *Økonomi og Politik, 1. Aarg., 1927, s. 71.*

var accepteret af alle, og at den for at blive accepteret måtte udbredes, gennemargumenteres, gentages gang på gang, og at der dertil krævedes aktiv indsats i et uophørligt arbejde for at overbevise andre om denne sandheds rigtighed.<sup>417</sup>

Det var på grundlag af denne sandhed – »at Danmark ikke var og aldrig kunde blive en Stat med virkelig Magt«<sup>418</sup> – at P. Munch også som udenrigsminister lagde så stor vægt på verdensopinionen og Danmarks normative interesser, som henholdsvis den betydeligste magtfaktor og de for Danmark mest betydningsfulde interesser.

Det er påfaldende og karakteristisk for hele P. Munchs formulerede opfattelse af Danmarks stilling i international politik, at den – undtagen hvad angik handelspolitiske forhold – altid formuleredes under benævnelsen »samarbejde«. Man har langt sværere ved at finde frem til P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling under og i en konflikt. Selve den positive måde at skildre Danmarks stilling på over for sit publikum var en side af hele P. Munchs politiske virksomhed og måde at påvirke andres opfattelser på. For P. Munch var opinionen en realitet i den forstand, at den inden for Danmark var repræsenteret af de millioner af danske vælgere, hvis opfattelser kunne 'civiliseres' eller påvirkes, således at så mange som muligt af dem stemte på partier, der efter hans opfattelse havde erkendt sandheden. I international politik var opinionen også en realitet, men i en anden forstand. Her var den inden for en organiseret ramme som Folkeforbundet repræsenteret af talsmændene for millioner af mennesker, der – blot ved at indtræde i Forbundet – havde erkendt dele af sandheden, og som inden for denne ramme – bedre end uden for – kunne bringes til at erkende større dele af den og måske til sidst den hele.

I P. Munchs opfattelse af Danmarks normative interesser og mulighederne for deres varetagelse og fremme indgik som fast element hans tidligere skildrede opfattelse af en under de bestående forhold uundgåelig modsætning mellem stormagter og småstater. Han så gennem accepten af de normative interessers høje prioritering – fra store og små stater – en eneste mulighed for at undgå videreudviklingen af den tendens i retning af stadig mere omfattende stormagtsdominans, som han mente at have set under 1. verdenskrig. Også inden for disse områder var stormagterne dominerende – de fysiske bestanddele af deres stormagtsstatus lod sig under ingen omtændigheder helt borteliminere – men de var mindre dominerende end inden for sikker-

417. Jvf. P. Munch: *Det radikale Venstres Indsats i Det Radikale Venstre 1905–1930*, Kbh. u.å., s. 176–203.

418. *Er.* 8, s. 382.

hedspolitiske og handelspolitiske områder. Dertil kom, at deres indbyrdes uenighed og modsætning formentlig bedre og mindre risikofyldt lod sig udnytte inden for de normative interesser. P. Munchs høje prioritering af Danmarks normative interesser var fundamentalt en bestræbelse for at fremme Danmarks og andre småstaters selvhævdelse i forhold til stormagterne inden for områder og ved anvendelsen af midler som var mindre risikofyldte end varetagelsen af andre udenrigspolitiske interesser, hvor de var langt svagere stillet i deres forsøg på selvhævdelse.

Men grænsen for, hvor langt man efter P. Munchs opfattelse kunne komme med hensyn til varetagelsen af Danmarks normative interesser, sattes af den accept, man kunne opnå fra andre stater – og ikke mindst stormagternes – side. Dette medførte, at vilkårene for deres varetagelse var afhængig af stormagternes indbyrdes forhold. Kun så længe stormagterne var indstillede på indbyrdes at forhandle sådanne og andre spørgsmål inden for samme organiserede ramme som de små stater, var der rimelig udsigt til, at de kunne varetages i deres positive formulering – som et forsøg på at ændre det bestående system. Fra det tidspunkt, hvor dette ikke længere kunne anses for sandsynligt, og det indtraf for P. Munch ved opgivelsen af det sidste håb om Tysklands genindtræden i Folkeforbundet i løbet af 1936, havde det langt mindre formål at søge at varetage normative interesser i denne retning. Fra da af foretoges – af P. Munch og andre statsmænd – en vending, der i hvert fald for hans vedkommende gik i rent negativ retning. Ordene om den internationale retsorganisation og det internationale retssystem blev ikke fragået eller opgivet. Men bestræbelserne gik fra da af snarere i retning af at distancere sin stat fra alle belastende internationale normer. Det gjaldt distanceringen fra Folkeforbundspagtens artikel 16 i 1936 og 1938, og det gjaldt P. Munchs uvilje mod at knytte Danmark til alt for faste og specificerede neutralitetsregler. Med udsigten til en væbnet stormagtskonflikt var hovedopgaven ikke længere at søge at påvirke stormagter til at acceptere normer, som de alligevel ville være ubundne af, når og hvis den væbnede konflikt begyndte. Nu blev hovedopgaven at søge at stille Danmark lige så uforpligtet som stormagterne over for normer, som de havde hævdet og fået accepteret i deres interesse på et tidspunkt, hvor småstaterne anså det for en fordel overhovedet at opnå sådanne aftaler om normer. For det var også en side af P. Munchs opfattelse af Danmarks normative interesser, at når stormagterne valgte at søge at løse deres indbyrdes uoverensstemmelser med våbenmagt, så var det enhver stats ret at holde sig uden for dette væbnede opgør. Han fastholdt til det sidste, at dette også burde være i stormagternes interesse. »When that day comes, it will be of the greatest importance that there should be at least some nations which have not been involved in

those passions which are engendered by war, and which tend to keep the belligerent peoples apart even after the war has come to an end.«<sup>419</sup>

Varetagelsen af Danmarks normative interesser forudsatte efter P. Munchs opfattelse stor tålmodighed. Meget arbejde måtte gøres for små fremskridt, der endog sjældent kunne proklameres som store sejre. Ofte måtte han erkende, at bestræbelser i denne retning ikke var lykkedes. Det var en stor og meget uoverskuelig opgave, P. Munch satte op som en interesse for Danmarks udenrigspolitik – hvad han iøvrigt hverken var den første eller sidste danske udenrigsminister, der gjorde. Det var en opgave, hvor man skulle prøve at overtale alle andre stater, overbevise dem om, at deres formodede interessemodsætninger var fiktive og indbildte og søge at få dem til at definere deres interesser på en sådan måde, at de harmonerede med danske synspunkter. Det var ikke en taknemmelig opgave, fordi den ofte kunne forekomme fjernt fra hverdagens problemer i den enkelte stat. Men det var en opgave, som lå i naturlig forlængelse af, hvad P. Munch opfattede som sin egen og sit partis indsats i det danske samfund. Det var en opgave, som også kunne have sine fordelagtige tilbagevirkninger i det danske samfund. I det omfang den kunne hævdes at have vist omend små resultater, kunne den bruges i den indre argumentation som bevis for, at P. Munch og Det radikale Venstre havde erkendt sandheden.

Det var endelig en opgave, som man nok kunne opstille visse mål for og formodninger om, hvilken retning, man ønskede udviklingen drevet i, men hvor man ofte måtte erkende, at når et rejst spørgsmål eller initiativ blev 'løftet op' til endelig afgørelse blandt de toneangivende stormagter, var der stor risiko for, at man ikke kunne genkende det tagne initiativ. Men det var ifølge P. Munch vilkårene, og dem måtte man underkaste sig, hvis man overhovedet anså det for umagen værd at øve en indsats på dette område. Man kunne ikke diktere sine medmennesker alt – og man måtte affinde sig med 'dumheden', som nu engang også fandtes i denne verden.

Det er formentlig ikke mindst P. Munchs udbredte agitatoriske virksomhed om værdien og nytten af varetagelsen af Danmarks normative interesser, der både for hans samtidige og også for efterverden har forlenet ham med et skær af verdensfjern teoretiker. Det var han i den forstand, at han – med udgangspunkt i sin sandhed – til det sidste troede på, at det nyttede at skrive og tale om idealer og forestillinger, som skurrede mod den virkelighed, som han heller ikke selv anså for hverken løfterig eller lys med hensyn til Danmarks stilling. Han troede på det, fordi han også på denne måde mente, at det var muligt at yde et bidrag til, at verden *tog sig* mindre

419. Peter Munch: The Neutrality Policy of Denmark. *Le Nord* 1939, s. 283.

brutal ud og dermed måske *blev* mindre brutal – i hvert fald for en lille stat som Danmark. Og han gjorde det, fordi han mente, at det under alle omstændigheder havde sin værdi, at den 'sandhed', som han selv mente at have erkendt, blev holdt levende. At han brugte sin 'teori' til at fremme sine synspunkter og sin opfattelse – i fuld erkendelse af de usikre muligheder for dens accept –, kan ikke betragtes som mere verdensfjernt, end hvad andre politikere og statsmænd både før og efter P. Munch har gjort.

Indenfor de tre nedrustningsformer, som P. Munch omtalte i 1931 i sine foredrag i Genève, indtog 'den moralske nedrustning' en fremtrædende, omend ikke meget konkret udformet placering.<sup>420</sup> Til denne form for nedrustning svarede de danske normative interesser, som P. Munch personligt til lagde den mest vidtgående betydning, hvis man overhovedet forestillede sig det muligt at kunne sikre Danmark mod ydre trusler, både sikkerhedspolitisk og handelspolitisk.

#### *Danmarks struktur som forudsætning for Danmarks interesser.*

Som omtalt i indledningen til dette kapitel hævdede P. Munch under hele sin deltagelse i dansk politik, at ét af hans udgangspunkter var hensynet til de samtidige danskere. Jeg accepterede dette som analytisk udgangspunkt. Men efter gennemgangen af P. Munchs ytringer om Danmarks udenrigspolitiske interesser er det nødvendigt at vende tilbage til spørgsmålet for nærmere at overveje udgangspunktets konsekvens – for P. Munch og for nærværende undersøgelse.

For, som det flere gange er fremgået af det foregående, var dette ikke ensbetydende med, at P. Munch hverken var eller blev enig med alle sine samtidige landsmænd om, hvad der var Danmarks udenrigspolitiske interesser eller hvilke midler, man kunne benytte til deres varetagelse. Også for ham var den danske befolkning struktureret – d.v.s. opdelt i forskellige grupper, der kunne inddeles på forskellige måder og efter forskellige kriterier. Hvorledes disse grupper tog sig ud, hvad der var deres adskillelseskriterier, og hvorledes de i deres indbyrdes forhold kunne eller ikke formåede at påvirke Danmarks udenrigspolitiske interesser – samt i hvor høj grad det var dem eller Danmarks omgivelser, der definerede disse interesser – vil blive overvejet i dette afsnit.

Det er blevet hævdet af P. Munch selv – og accepteret af andre –, at han baserede sin politiske indsats på et helhedssyn, der skulle rumme en ustandselig styrkeprøve mellem »Samfølelse og Samarbejde mellem Perso-

420. Jvf. s. 82.

ner, Klasser og Stater« og »den hensigtsløse Magtkamp, hvor man kun tror at kunne komme frem paa andres Bekostning«. <sup>421</sup>

Det er formuleringer af den slags, som lyder godt og er meget anvendte, fordi de i kraft af deres stærke sontring mellem »lys« og »mørke«, dels forekommer at give enkle og letfattede forklaringer, og dels – uundgåeligt – placerer den, der formulerer dem, på lysets side. De svarer, som en amerikansk forsker har gjort opmærksom på, til engagementet for »virtue vs. vice«. <sup>422</sup> Overvejer man imidlertid nærmere, hvorledes sådanne formuleringer kan danne basis for handlinger, bliver man hurtigt opmærksom på, at de enten er intetsigende, eller også forudsætter, at den, der skal handle derefter, i hvert enkelt tilfælde og i ethvert spørgsmål finder det både formålstjenligt og ser sig i stand til at identificere de enkeltindivider, grupper eller synspunkter, der repræsenterer »mørkets« kræfter, og mod hvem man til enhver tid må være parat til at kaste sin handske.

Hvis man følger P. Munchs argumentation og handlinger over en årrække, er det vanskeligt at acceptere, at en sådan inddeling af hans samtidige og nærværende omgivelser var nogen rettesnor for ham. Gennem sine historiske studier, som han selv gerne hævdede dannede udgangspunkt for hans indstilling til samtiden, var han snarere nået til det modsatte synspunkt, »at Menneskene ikke kunde deles i uskyldshvide Helte og sorte Skurke, som vi var vokset op til at tro på, men at de alle var sammensatte Naturer, selv om livsfremmende Egenskaber var fremherskende hos nogle, livshæmmende hos andre.« <sup>423</sup> Men heller ikke denne indstilling over for sine sociale omgivelser var P. Munch i stand til at følge helt ud, når det gjaldt om at tage standpunkter, formulere opfattelser og forhandle sig til rette med andre. Således skrev P. Munch om Niels Neergaard: »Men det syntes mig, at han under sin historiske Forskning havde erhvervet sig en Overbærenhed, der førte for vidt, en Tilbøjelighed til at udviske Modsætninger, der også gik for langt, hans Respekt for »det gennemførlige« var blevet for stor.« <sup>424</sup>

Dette er tilstrækkeligt til at belyse, at noget samlende princip, noget helhedssyn, ud fra hvilket han kunne strukturere sine sociale omgivelser, næppe lader sig påvise for P. Munchs vedkommende. <sup>425</sup> I hvert fald lader et sådant sig næppe udtrykke i en kort, klar formel, men synes at være afhængig af,

421. Således formuleret i Er. 8, s. 388, jvf. *Tilskueren Juli 1922, s. 1 ff.* og Erik Rasmussen: *Velfærdsstaten på vej*, s. 455.

422. Roger Fischer: *Fractionating Conflict*, s. 91 f.

423. Er. 8, s. 382, jvf. Er. 1, s. 144.

424. Er. 1, s. 262.

425. Jvf. hans brevveksling med J. P. Jacobsen herom, s.413 f.

hvilke sociale omgivelser, P. Munch beskæftigede sig med, hvor nær de stod ham – i tid og sted –, og hvor afhængig han var af dem.

Men i sin virksomhed som politiker var P. Munch nødt til at strukturere sine omgivelser, både for selv at kunne tage standpunkt og også for at kunne påvirke andre. Dette var både for P. Munch og hans samtidige helt indlysende.<sup>424</sup> De 'nulevende danskere' var ikke i den forstand et overordnet begreb, at hvad de måtte og kunne blive enige om for P. Munch under alle omstændigheder og på alle tidspunkter stod som afgørende – uanset hvad enigheden indebar.

Det hører til traditionen inden for Det radikale Venstre, at det, man i 1905 ønskede at medvirke til, var at den danske befolkning skulle dele sig efter anskuelser og ikke efter interesser.<sup>427</sup> Om der består nogen modsætning mellem disse to opdelingsmåder og i givet fald hvilken, kan overvejes nærmere. Da P. Munch i 1930 i festskriftet skulle skrive om sit partis indsats, formulerede han det således: »Det var en Deling efter Anskuelser, ikke efter Klasser, her foregik. Men baade Klasseforhold og geografiske Forhold spillede dog ind.«<sup>428</sup> Her hed det 'klasser' i stedet for 'interesser', men kernen var den samme: Det var, hvad mennesker tænkte og troede, der burde være afgørende, ikke på hvilken måde de opretholdt den i deres øjne 'rimelige levestandard'.

Denne måde at strukturere en befolkning på var hverken ny eller uprøvet, da Det radikale Venstre blev stiftet i 1905. I dansk politik havde den rødder tilbage til drøftelser og overvejelser i de repræsentative organer helt tilbage til Stænderforsamlingerne.<sup>429</sup> Opdelingsmåden kan følges hele P. Munchs politiske karriere igennem. Den gør sig ikke mindst gældende i hele hans agitation for partiets og sit synspunkt på omfanget af det danske forsvar. Vi har set, hvorledes han inden for dette spørgsmål mente at kunne opdele befolkningen i dem, der havde erkendt 'sandheden' om Danmarks militære afmagt, og dem, der nægtede at erkende den.<sup>430</sup> Vi har også set i samme forbindelse, at målestokken for, om de havde erkendt den eller ej, var om de ved valgene stemte på enten Det radikale Venstre eller Socialdemokratiet. Som P. Munch skrev i 1930: »Sejren i det omstridte Militærspørgsmaal er i

426. Jvf. udtrykket »et organiserende arbejde til samling af radikale venstremænd« fra 1904, Rasmussen & Skovmand: *Det radikale Venstre 1905–55*, s. 31.

427. Anf. værk, s. 333.

428. *Det Radikale Venstre 1905–1930*, s. 178.

429. Jvf. Hans Jensen: *De Danske Stænderforsamlings Historie II*, Kbh. 1934, s. 647 ff. og Svend Thorsen: *Partisystemets gradvise udvikling i Den danske Rigsdag, III*, s. 193 ff.

430. Jvf. s. 445.



Sigte . . . Det radikale Venstres Oplysningsarbejde er ikke gjort forgæves.«<sup>431</sup> Men – som vi også har set –, var P. Munch ikke tilbageholdende med samtidig at lægge et skær af klasse- eller interesses modsætning ind i sin argumentation vedrørende dette spørgsmål, som da han i 1922 – under bifald – hævdede, at de konservatives og Venstres samarbejde som gennemførelsen af forsvarsordningen var et udslag af overklassens ønske om at fastholde sin magt.<sup>432</sup> Heri lå udtalt en formodning om, at han og hans parti talte for en anden klasse, der ikke havde magten, og for hvem hæren og marinen kunne tage sig ud som et indadrettet redskab i overklassens hænder. Det er ikke her spørgsmålet om en sådan anskuelsesmåde var berettiget eller ej. Det afgørende er, at også P. Munch fandt denne klassesdeling argumentationsteknisk anvendelig, selv når det drejede sig om spørgsmål, som han iøvrigt hævdede var et spørgsmål om anskuelsesdeling, ja om sandheds-erkendelse.<sup>433</sup>

Som vi har set, gjorde P. Munch i 1930 opmærksom på, at også klasseforhold og geografiske forhold spillede ind ved dannelsen af Det radikale Venstre i 1905. Ifølge hans derpå følgende fremstilling havde Det radikale Venstre altid været et mindretalsparti. Han skitserede vilkårene for et sådant parti, der altid var henvist til samarbejde med andre for at få noget gennemført. Herunder pegede han på betydningen af samarbejdet med Socialdemokratiet, der ligesom Det radikale Venstre hævdedes at stå for 'fremskridt', men hvis teorier og klasse-mæssige sammensætning – i 1930 – erkendtes at være forskellige.<sup>434</sup> Hvornår man fra P. Munchs og Det radikale Venstres side erkendte, at man kun i samarbejde med andre partier kunne få gennemført sine synspunkter, lader sig næppe udtømmende besvare. Men der synes at være foreløbig enighed om, at valgene i 1920 havde betydning.<sup>435</sup> Dette undgik næppe at få indflydelse på hverken P. Munchs eller hans partis strukturering af det danske folk. For ham, som for alle andre politikere, stod det således, »at ethvert Partis Opgave maatte jo være at faa Flertal eller da i al Fald Magt; . . . vel skulde man ikke søge Tilslutning for enhver Pris, men Opgaven maatte jo være at blive stærk nok til at bestemme Fler-

431. Det radikale Venstre 1905–1930, s. 198.

432. Jvf. s. 443.

433. Man kan i den anledning påpege, at hans bittersøde kommentar om, at kun halvdelen af vælgerne havde indset sandheden, jvf. s. 445, hviler på den forudsætning, at alle socialdemokratiske og radikale vælgere havde erkendt denne sandhed, hvilket i hvert fald kan betvivles, hvis man erindrer, at afrustningsforslaget blev 'lagt på is', netop fordi Socialdemokratiet ikke ville have det frem mere.

434. Det radikale Venstre 1905–1930, s. 179 f.

435. Rasmussen & Skovmand: Det radikale Venstre 1905–1955, s. 222.

tallet.«<sup>436</sup> Tages dette som udgangspunkt med hensyn til formålet med deltagelse i politisk virksomhed, kan det ikke overraske at efter valgnederlaget i 1920 måtte samarbejdet med andre partier forekomme at være den eneste mulige fremgangsmåde inden for en overskuelig fremtid. Det er da også fra denne tid, man skarper end tidligere ser P. Munch formulere opfattelsen af en klasse modsætning i det danske samfund.<sup>437</sup>

I hvert fald fra det tidspunkt, men muligvis tidligere, strukturerede P. Munch – foruden efter anskuelser – også den danske befolkning efter, om den gav sine stemmer til henholdsvis Socialdemokratiet og Det radikale Venstre eller Venstre og Det konservative Folkeparti. For en aktiv politiker er dette hverken en uforståelig eller overraskende strukturering.

Men uafhængig af både anskuelser- og partistrukturen bestod efter P. Munchs opfattelse en anden struktur: den erhvervs<sup>m</sup>æssige. »Det bestaaende Samfund er delt i to Hovedgrupper, der er noget nær lige talrige. Den ene Gruppe sidder inde med Produktionsmidlerne . . . Den anden Gruppe er de besiddelsesløse Lønarbejdere. Modsætningen mellem disse og den Del af »Ejere«, der har saa store Værdier, at de kan lade en Kreds af Lønarbejdere arbejde for sig, truer Kulturverdenens rolige Udvikling som Modsætningen mellem Nationerne gør det.«<sup>438</sup> Denne erhvervsstruktur – hvis inspiration ikke er vanskelig at efterspore<sup>439</sup> – skal naturligvis også forstås på baggrund af fremsættelsestidspunktet – 1930 –, og herunder det særlige forhold mellem Det radikale Venstre og Socialdemokratiet. Den var iøvrigt mere kompliceret end antydnet med dette citat, idet P. Munch i fortsættelse heraf gik over til at omtale Det radikale Venstres bestræbelser for at dæmpe den omtalte modsætning ved at give alle del i ejendomsretten og her specielt pegede på jordlovgivningen og husmandssagen. »Men Rejsningen af nye Husmandshjem betyder ogsaa, at Strømmen fra Land til By mindskes, at de tilvandrende Arbejdere ikke som før trykker Arbejderstandens Vilkaar i Byerne. Det er det afgørende Middel til at bevare den sunde Ligevægt mellem Land og By, som er Danmarks store Fordel.«<sup>440</sup>

Som påpeget under gennemgangen af Danmarks handelspolitiske interesser var det ofte hensynet til denne sunde ligevægt mellem land og by, der blev anført som et af argumenterne fra P. Munchs side. Det var et hensyn, som han gerne fremhævede, og som han enten selv tillagde stor betydning eller i hvert fald ønskede at fremhæve som rettesnor for de nødvendige

436. Er. 4, s. 280.

437. Jvf. Det radikale Venstre 1905–1930, s. 180.

438. Anf. værk, s. 189.

439. Jvf. Er. 1, s. 74.

440. Det radikale Venstre 1905–1930, s. 190.

dispositioner i forholdet til udlandet.<sup>441</sup> Som ligeledes påvist, skete der i løbet af hans udenrigsministertid en glidning i hans argumentation. Hvor han oprindeligt havde ønsket 'den nødvendige tilpasning' overladt til erhvervsorganisationerne selv og afvist regeringens initiativ i så henseende, blev han med årene mere indstillet på, at regeringen måtte stå i spidsen og skære igennem, hvor organisationerne ikke kunne blive enige. Endelig påvistes, at hvad angik handelspolitiske forhold, var P. Munch meget åben i sin accept af interessesympunktet, de modstående og uforenelige interesser – både mellem grupper inden for staterne og i forholdet mellem staterne. Han fremhævede netop, at man fra dansk side havde *danske* interesser at varetage, som meget let kunne bringe Danmark i modsætning til andre stater, selv så nærtstående som Sverige.<sup>442</sup>

Hensynet til den sunde ligevægt mellem de forskellige grupper i den danske erhvervsstruktur blev af P. Munch formuleret som et særligt hensyn til landbruget, som efter hans opfattelse var blevet særlig hårdt ramt af de vanskeligheder, som Danmark rent handelspolitisk kom ud for efter hans tiltræden som udenrigsminister. Der lå i hele hans argumentation på dette punkt en bevarende og stabiliserende målformulering, hvis hensigt var, at opretholde så meget som muligt af den bestående danske erhvervsstruktur, der således måtte anses for værdifuld i sig selv. Hvortil kom, hvad P. Munch dog aldrig udtalte sig om, at hvis der formodedes at bestå en forbindelse mellem vælgernes erhvervsmæssige strukturering og deres strukturering med hensyn til anskuelser og partitilslutning, så kunne en altfor omfattende omstrukturering af befolkningen i erhvervsmæssig henseende befrygtes at forrykke grundlaget for tilslutningen til det parti, som P. Munch tilhørte, og som i streng parlamentarisk forstand udgjorde basis for hans politiske position.

Denne gennemgang af P. Munchs opfattelse af den danske befolkningsstruktur har haft som formål at undersøge, om der i denne lå en sådan fasthed og noget så værdifuldt, at selve det at opretholde eller styrke den kunne indgå som bestanddele i hans overvejelser af Danmarks stilling i international politik.<sup>443</sup>

Herefter kan man stille spørgsmålet om, hvilke grupper inden for den danske befolkning, der efter P. Munchs opfattelse var mest berettiget til at definere Danmarks interesser i forhold til andre stater. Hvilke grupper – og

441. Jvf. s.511 f.

442. Jvf. Sst. og s. 352 f.

443. Der er her set ganske bort fra de 'sociale-radikale' tanker om medejerskab af virksomheder m. v., som kun er strejft i citatet s. 550.

efter hvilken strukturering – fandt han det derfor nødvendigt at tage hensyn til, når han skulle formulere Danmarks interesser.<sup>444</sup>

Som påpeget afhang selve struktureringsmåden af skiftende omstændigheder – i tid, i sted og ikke mindst i P. Munchs og Det radikale Venstres placering i forhold til indflydelse på de behandlede spørgsmål. Det er derfor vanskeligt at påpege nogen enkelt og fast struktureringsmåde, som under hele P. Munchs karriere var udslaggivende eller i hvert fald konsekvent fremhævet. Den mest stabile og gennemgående var – forståeligt nok – den partipolitiske strukturering.

I god overensstemmelse med P. Munchs og andre af hans partifællers fremhævelse af, at hvad de blandt andet arbejdede for, var gennemførelsen af 'folkeviljens' klare manifestation i frit og ligeligt valgte repræsentative organer, var det rimeligt, at den partipolitiske strukturering af befolkningen, således som den kom til udtryk i den partipolitiske sammensætning i de repræsentative organer, var den mest relevante målestok for, hvad der var 'folkets vilje'.

Det var folkeviljen, manifesteret i mandatfordelingen mellem de politiske partier på Rigsdagen, der satte grænsen for og samtidig dannede forudsætningen for, hvad der kunne erklæres for at være den danske stats interesser. Derfor blev partikonstellationerne på Rigsdagen af afgørende betydning for, hvorledes man fra enhver siddende regerings side kunne og ville manifestere og definere disse interesser. Som ofte fremhævet af P. Munch – og iøvrigt med tilslutning fra alle sider – var der stor enighed blandt de politiske partier om Danmarks udenrigspolitik. Men hvor der var uenighed – som i forsvarsspørgsmålet, om valutacentralen, om afsætningsmuligheder i Tyskland for danske exportvarer, om indholdet af det nordiske samarbejde, om medlemskab af Folkeforbundet og deraf flydende fordele og ulemper –, der var den partipolitiske konstellation og de muligheder, den gav for gennemførelsen af henholdsvis det ene eller det andet synspunkt, afgørende. Det accepterede P. Munch. Havde han og hans parti ikke den manifesterede folkevilje bag sig i form af et flertal på Rigsdagen, i hvert fald i Folketinget, anfægtede han ikke flertallets ret til og mulighed for at træffe de beslutninger, som de var i stand til at gennemføre. Han kunne anfægte flertallets repræsentativitet. Han kunne især anfægte rimeligheden i, at Landstinget standsede

444. Hermed anfægtes ikke, at man fra radikal side hævdede, at man var »folk, hvis interesser mere faldt sammen med samfundets som sådant end med en enkelt klasse«, (Rasmussen & Skovmand: Det radikale Venstre 1905–1955, s. 226). Problemet er stadig, hvordan man fandt frem til, hvad der var samfundets interesse, og hvordan man overbeviste andre om, at samfundet 'som sådant' havde denne interesse.

forslag, som der var flertal for i Folketinget. Han kunne appellere til folket i form af forslag om folkeafstemninger om de for ham vigtige spørgsmål – lige som han naturligvis kunne mistænkeliggøre motiver og hensigter hos flertallet. Men han anfægtede aldrig flertallets ret til at træffe sådanne beslutninger. Det var naturligvis lettere for ham efter 1929, da han som udenrigsminister i en regering, der støttede sig til det socialdemokratiske-radikale flertal i Folketinget og fra 1935 i Landstinget, kunne hævde at have flertallet bag sig og sine synspunkter. Men det afgørende i denne forbindelse er, at af de forskellige struktureringsmåder af den danske befolkning, som forelå – og teoretisk var der endnu flere end de skildrede – var det for P. Munch den partipolitiske, der var den afgørende.

Dette viste sig også i hans forhold til og opfattelse af en formodet 'sagkundskab' i de forskellige spørgsmål. At han i forsvarspolitiske spørgsmål ikke fandt, at man kunne være bundet af den militære sagkundskab, gav han selv forklaringen på, da han hævdede, at den uundgåeligt ville overvurdere et militærvæsens betydning i kraft af dens professionelle tilknytning til og afhængighed af omfanget af militærvæsenet.<sup>445</sup> Men hans afvisning af 'sagkundskab' gik videre. I en række spørgsmål afviste han, at de resultater, sagkundskaben kunne komme til, på nogen måde kunne binde politikerne i deres afgørelser.<sup>446</sup> Vel kunne P. Munch – som andre politikere – tage den for ham fordelagtige sagkundskab til hjælp i sin argumentation – som så tydeligt med hensyn til nationaløkonomernes indsigt om de naturlige og rigtige internationale varebytteforhold.<sup>447</sup> Men han lagde megen vægt på at hævde den politiske afgørelses suverænitet i den forstand, at politikerne – og kun de – havde ansvaret for den endelige afgørelse om, hvilken vej man ville følge og hvilken fremtid, man ville stile imod.

Af hans høje prioritering af befolkningens partipolitiske strukturering og hans samtidige hældelse af den politiske afgørelses suverænitet fulgte naturligt, at det var der, han satte ind med hele sin arbejdskraft fra det øjeblik, han havde valgt at arbejde for at 'opdrage' eller 'civilisere' det danske samfund. Målestokken for ham selv for, om hans arbejde lykkedes eller ej, var forståeligt nok den tilslutning, han og hans parti fik blandt de danske vælgere, og den indflydelse som han og det i kraft af denne var i stand til at udøve på beslutninger inden for Rigsdag og regering. Men arbejdet i den retning var for P. Munch fundamentalt en magtkamp, der førtes med alle til

445. Jvf. s. 448 f.

446. Således med hensyn til folkeretsexpenter og forpligtelser over for Folkeforbundet, jvf. s. 97 ff., om neutralitetspolitik, jvf. s. 475, jvf. også hans forhold til Georg Cohn, s. 477.

447. Jvf. s. 133 f.

rådighed stående midler, som var anvendelige og mulige inden for det danske samfund. Det var en kamp om magten, om at bevare magten og om at påvirke den danske befolkning, så den i så stort omfang som muligt gav ham og hans parti mulighed for at øve indflydelse. Det var en kamp, hvor P. Munch tidligt valgte sine våben. Logikken, »som den Kraft, der førte Menneskene nærmere og nærmere frem mod Idealet.«<sup>448</sup> Desuden den 'sandhed', som han mente at have erkendt som ung student og den fordel, som han anså det for at være akademiker. »Jeg saa Akademikernes Hovedfortrin deri, at de var fri for Klasseinteresser, at de lededes af den rent logiske Retfærdighedsfølelse, der havde ført dem til Erkendelsen af alle Folkegrupperes lige Ret.«<sup>449</sup> Hvortil kom hans bestræbelser for at være i overensstemmelse med 'den almindelige retning han nu var inde i', hensynet til 'de rimeligste argumenter' og hans mulighed for derigennem at komme 'i det mest civiliserede selskab'.<sup>450</sup>

Det var en kamp om »Menneskers Meninger«<sup>451</sup> – deres tanker, beslutninger og især stemmeafgivning på valgdagen. Det var udfaldet af denne kamp, der for P. Munch var afgørende. Det var for ham den, der afgjorde, om han med rette kunne udtale sig på det danske samfunds – den danske befolknings – vegne i dets forhold til andre stater.

#### *P. Munchs position inden for det danske samfunds struktur*

Det foregående fører over i spørgsmålet om, hvorledes P. Munch havde opnået sin stilling som Danmarks udenrigsminister, og hvad der betingede hans mulighed for og ret til at udtale sig som repræsentant for den danske befolkning.

Det er ikke hensigten her at give en egentlig levnedsskildring af P. Munch, som der stadig er stærkt brug for.<sup>452</sup> Med den foranstående stærke hævde af den partipolitiske struktur in mente, er det her først og fremmest hensigten at overveje, hvorledes P. Munchs position underbyggedes og

448. Er. 1, s. 96.

449. Sst., s. 95, jvf. s. 75 ff.

450. Jvf. s. 414.

451. Er. 8, s. 387.

452. P. Munch er biograferet kort og som regel ud fra et enten positivt eller negativt engagement til hans person eller de synspunkter, han betragtedes som repræsentant for. Dansk biografisk Leksikon, Bd. XVI, 1939, s. 177–85 med henvisninger, Emil & Victor Elberling: Rigsdagens Medlemmer gennem Hundrede Aar 1848–1948, II, s. 58 f.

skabtes inden for denne, idet den både formelt var og også af ham selv blev anset for at være basis for hans stilling som dansk udenrigsminister.

I sin egen redegørelse for »Systemet Munch« skrev P. Munch i 1944, at han gerne vedkendte sig sin del deraf og mente, at der var sket store fremskridt i løbet af det åremål, hvor han havde deltaget i dansk politik. »Men der er langt derfra til at gøre mig til et med denne Udvikling. Mangfoldige Kræfter har bidraget til denne. Ingen enkelt kan give den sit Navn. Jeg har aldrig haft Magt til at paatvinge Udviklingen mit Præg. Ingen talstærk Klasse stod bag mig. Den Indflydelse, jeg kan have øvet, beroede alene paa de Grunde, jeg kunde give for mine Anskuelser, den Vilje til Samarbejde jeg havde.«<sup>453</sup>

Den indflydelse, P. Munch kunne udøve, beroede imidlertid ikke alene på de argumenter, han var i stand til at fremføre – i så fald havde et organiseret partiarbejde været overflødigt –, men desuden i høj grad på den vægt, hvormed han kunne anføre sine argumenter i kraft af den position, han indtog i det danske samfund.

Opbygningen af denne position påbegyndte P. Munch meget tidligt. Hans store indflydelse under 'uroen i Venstre' og dannelsen af Det radikale Venstre i 1905 beroede på et omfattende og meget energisk og målbevidst arbejde.<sup>454</sup> Efter dannelsen af Det radikale Venstre blev dette parti for resten af P. Munchs politiske karriere den organiserede ramme, inden for hvilken han udførte sin virksomhed som politiker.<sup>455</sup>

Han lod sig opstille til valg i 1906 i Svendborg amts senere 6. valgkreds på Langeland med Rudkøbing som valgsted. Her opnåede han ialt 1109 stemmer mod sin modkandidats 1190 og blev således ikke valgt.<sup>456</sup> Men 3 år senere opstillede P. Munch igen som kandidat til Folketinget for Det

453. Er. 8, s. 386.

454. Jvf. Er. 1, s. 150–205; Rasmussen & Skovmand: Det radikale Venstre 1905–1955, s. 12 ff.

455. Venstremanden I. S. Vanggaard ved i sine erindringer – Oplevelser, Mennesker, Synspunkter, Kbh. 1945 – at fortælle, at P. Munch oprindeligt havde tilsluttet sig Det forhandlende Venstre og var i nær forbindelse med Niels Neergaard. Han skal ifølge Vanggaard have brudt med De Moderate – og dermed Neergaard – fordi de jo ikke blev regeringsparti. Neergaard skulle senere have været meget bitter på P. Munch herfor. »Nederlagets Folk har jo sædvanligvis svært ved at holde paa sine Kombattanter« slutter Vanggaard. (s. 127 f.). Historien er ikke søgt bekræftet eller afkræftet – den anføres blot som udtryk for, at man åbenbart fra flere sider har været opmærksom på den unge Munchs anvendelighed som politiker.

456. Jvf. Er. s. 219 ff. Tallene fra dette og de efterfølgende valg er taget fra Statistiske Meddelelser, anf. år.

radikale Venstre i Rudkøbing. Fra da af og til og med 1943 blev han indvalgt i Folketinget af denne kreds. De stemmetal, P. Munch opnåede på Langeland – fra 1918 var han også opstillet i 2 andre kredse inden for Svendborg amt, men hans valg baseredes altid på stemmetallet i 6. kreds – giver et rent talmæssigt udtryk for hans position som kredsens kandidat.

Tabel 1. P. Munchs stemmetal 1909–1943.

	Stemmer på P. Munch	Stemmer ialt
1909 .....	1530	2589
1910 .....	1622	3079
1913 .....	1669	2859
1915 .....	Kåret	
1918 .....	3785	4753
1920, april .....	2770	7196
1920, juli .....	2804	6992
1920, september .....	3436	8164
1924 .....	3335	8186
1926 .....	3433	8211
1929 .....	3417	8927
1932 .....	3642	9296
1935 .....	3414	9156
1939 .....	3261	9286
1943 .....	5865	10846

P. Munch var til stadighed kredsens sikre kandidat. Hans stemmetal over en lang årrække var vidnesbyrd om et nært forhold mellem ham og kredsen.<sup>457</sup>

Foruden at være en sikker kandidat i sin valgkreds var P. Munch tillige et yderst aktivt medlem af Det radikale Venstre i Folketinget. Da han i 1909 blev indenrigsminister og i 1913 forsvarsminister, skete det efter alt, hvad vides, uden nogen modstand eller betænkelighed inden for partiet.<sup>458</sup>

Med sin sikre og meget fremtrædende position inden for Det radikale Venstre, var P. Munchs muligheder for at udøve indflydelse og påvirke afgørelser i meget høj grad afhængig af dette partis stilling – især i Folketinget – i forhold til tingets øvrige partier.

Betragter man Folketingets partikonstellationer siden 1920, der er valgt som udgangspunkt fordi Det radikale Venstre fra det tidspunkt anså sig selv for at være henvist til samarbejde med andre partier, hvis det ønskede at øve indflydelse, udviser den for de 4 store partier følgende udsving frem til 1943:

457. I P. Munchs arkiv findes mange breve fra folk på Langeland; især omfattende samlinger fra de skiftende redaktører ved Langelands Folkeblad.

458. Rasmussen & Skovmand: Det radikale Venstre 1905–1955, s. 107 og 142.



Tabel 2. Mandatfordelingen i Folketinget 1920–1943.

	1920	1924	1926	1929	1932	1935	1939	1943
Socialdemokratiet .....	48	55	53	61	62	68	64	66
Det radikale Venstre .....	18	20	16	16	14	14	14	13
Konservative Folkeparti .....	27	28	30	24	27	26	26	31
Venstre .....	51	44	46	43	38	28	30	28
Ialt .....	144	147	145	144	141	136	134	138

Kilde: Statistiske Meddelelser, 126 Bd., 3. Hft., 1946, s. 27. Udeladt er de 'små partier' og de to repræsentanter fra Færøerne.

Som man ser, indtager Det radikale Venstre rent numerisk på intet tidspunkt efter 1920 nogen meget stærk position i Folketinget. Alene dette forhold henviste det til samarbejde med andre partier, hvis det ville øve indflydelse. Valget stod ifølge samtlige skildringer og redegørelser mellem et samarbejde med Venstre eller Socialdemokratiet. Et samarbejde med Det konservative Folkeparti blev åbenbart anset for udelukket – vistnok fra begge sider.<sup>459</sup> Omvendt var et samarbejde med Det radikale Venstre eller Det konservative Folkeparti nødvendigt for hver af de to største partier – Socialdemokratiet og Venstre – hvis de ville sikre sig flertal i Folketinget og ikke ville gøre det sammen.

At P. Munch i denne situation – som iøvrigt allerede tidligere – meget stærkt foretrak samarbejde med Socialdemokratiet fremfor med Venstre er almindelig kendt.<sup>460</sup> Endnu i slutningen af 1920'erne var der imidlertid tilsyneladende stærk uenighed herom inden for Det radikale Venstre. At partiet i 1929 indtrådte i et regeringssamarbejde med Socialdemokratiet forekommer ikke at have været så oplagt på daværende tidspunkt, som det senere blev anset for at være.<sup>461</sup>

Ifølge de samme skildringer og beretninger var det slet ikke oplagt, at P. Munch skulle blive udenrigsminister.

Men at han blev det, og siden i ialt 11 år bevarede denne position, er for denne undersøgelse det afgørende. For det var i sin egenskab af dansk udenrigsminister, at han kom til at stå som talsmand for det danske samfund i dets forhold til andre stater. Det var i denne 'rolle', at han kunne tale forpligtende og både gennem sine udsagn og sine handlinger påvirke, hvorledes dansk udenrigspolitik blev ført.

Forudsætningen for, at han kunne beklæde denne rolle, var til stadighed,

459. Jvf. Rasmussen & Skovmand, *Det radikale Venstre 1905–1955*, s. 230, 238 f.

460. *Anf. værk*, s. 241 f.

461. Jvf. Jørgen Jørgensen i bilag 2, s. 627, P. Munch i *Er. 5*, s. 146 ff. og C. V. Bramsnæs: *Staunings andet ministerium i Børge Schmidt (red.): Th. Stauning. Mennesket og Politikereren*. Kbh. 1964, s. 153–70.

at han dels bevarede sin position inden for Det radikale Venstre, og dels at Socialdemokratiet til stadighed foretrak samarbejdet med Det radikale Venstre fremfor nogen anden tænkelig partikonstellation, eller at den teoretiske mulighed ikke indtraf, at Socialdemokratiet fik flertal alene og således kunne undvære Det radikale Venstre.

Opretholdelsen af positionen inden for Det radikale Venstre forekommer ikke på noget tidspunkt at have voldt vanskeligheder. Tværtimod tyder alt på, at deltagelsen i regeringssamarbejdet styrkede P. Munchs position inden for Det radikale Venstre. Ifølge samstemmende udsagn fra partifæller og modstandere indtog han en uanfægtet ledende position indtil sin afgang som udenrigsminister – og tilsyneladende i lang tid derefter.<sup>462</sup>

Mere diskutabel og genstand for tvivl forekommer hans og Det radikale Venstres position inden for regeringssamarbejdet med Socialdemokratiet at have været. Som tidligere omtalt kunne det komme til drøftelse af spørgsmål, om hvilke begge parter vidste, at der meget let kunne opstå uenighed.<sup>463</sup> Oppositionen – i hvert fald Det konservative Folkeparti – anså det ikke for håbløst at forsøge, om det var muligt at drive en kile ind mellem de to regeringspartier.<sup>464</sup> Imidlertid lykkedes det ikke, og P. Munch forblev, som udtrykt af en af hans mest udtalte politiske modstandere, »ikke til at komme udenom.«

Om vilkårene for dette samarbejde i alle henseender forekom P. Munch tilfredsstillende for ham og hans parti, foreligger der ikke andre udsagn om end hvad han offentligt sagde ved forskellige lejligheder, hvor han afviste angreb fra forskellige sider for at have tillempt sin og sit partis politik for at bevare regeringssamarbejdet.<sup>465</sup> Man kan om sådanne udtalelser hævde, at når regeringssamarbejde var indledt og ønskedes fortsat, var de simpelthen 'reflexer' over for oppositionens forsøg på at splitte de to regeringspartier eller blot antyde, at de ikke var enige. Mere sigende til vort formål er hans senere meget stærke fremhævelse af nødvendigheden af et samarbejde mellem Det radikale Venstre og Socialdemokratiet, således som han fremsatte den gang på gang i løbet af og efter krigen.<sup>466</sup> Det var ikke et samarbejde på alle mulige vilkår og under ligegyldigt hvilke betingelser; men for P. Munch

462. Jvf. bilag 1–4, s. 622; Er. 7–8 og Rasmussen & Skovmand: Det radikale Venstre 1905–1955, s. 248.

463. Jvf. s. 460 ff.

464. Jvf. Ole Bjørn Kraft, bilag 3, s. 629.

465. Således i svar til Niels Neergaard, Ft. 1929/30, sp. 313 ff. 15.10.1929, igen sp. 1218, 26.10.1929 og sp. 1288, jvf. iøvrigt Stauning i Ft. 1938/39, sp. 5064 f., 7.3.1939.

466. Er. 8, s. 82, 87, 99, 100, 106, 282, 296, 308 f., 315, 323 f., 370 f.

var det det eneste samarbejde, der muliggjorde hævdelser og gav udsigt til gennemførelsen af de synspunkter, som han mente, at Det radikale Venstre stod for. Det var under det samarbejde, at han og hans parti havde fejret de største triumfer og været mest medbestemmende for beslutninger af stor rækkevidde for hele det danske samfund, i hvert fald efter 1920. Det overrasker ikke, at det samarbejde, der havde været forudsætningen herfor, forekom P. Munch at være det ideelle og naturlige.<sup>467</sup>

Det kan forekomme selvfølgeligt, men er dog værd at understrege, at det var gennem et mangeårigt, ofte meget anstrengende og krævende, helt målbevidst arbejde, at P. Munch havde bragt sig selv og bidraget til at bringe sit parti i denne position. Hans arbejdsevne og flid blev og bliver stadig anerkendt fra alle sider. For ham som uddannet historiker forekommer det ikke overraskende, at han i sin politiske virksomhed anvendte de midler og fremgangsmåder, som han fandt var dem, der ville give ham og hans synspunkter de bedste muligheder for at vinde anerkendelse og gehør. Allerede tidligt havde P. Munch været af den opfattelse, at historien – som forskning og beretning – måtte kunne bruges. Ved afslutningen af sit forsvar for doktorgraden udtalte han håbet om, »at Historieforskningen i større Grad end hidtil maatte træde i Politikens Tjeneste og frembringe Værker, der ikke blot skildrede Fortiden, men ogsaa ydede deres Bidrag til at bygge Fremtiden op.«<sup>468</sup> Om dette er og var et rimeligt krav at stille til forskningen – historisk som anden – skal ikke overvejes her. Vigtigere er, at P. Munch i sin politiske indsats levede op til de forhåbninger, han her havde udtalt. Hans meget omfattende skribentvirksomhed, hans foredragsvirksomhed, deltagelse i vælgermøder over hele landet og stadigt flydende manifestationer af synspunkter, opfattelser og standpunkter var alle udtryk for historien, taget i politikens tjeneste – vel at mærke i P. Munchs politiks tjeneste. P. Munch var moderne og en foregangsmand i dansk politik i den forstand, at han langt mere bevidst og langt mere åbent erklæret end nogen tidligere dansk

467. Om forholdet mellem personerne P. Munch og Stauning findes kun spredte ytringer fra P. Munchs side, når bortses fra hans bidrag om Th. Staunings politiske gerning til Th. Stauning. Folkets søn, Danmarks statsminister. Kbh. 1942, s. 243–50. Han var ikke begejstret for Withs udnævnelse 1932 (Er. 5, s. 200 f.). Over for Scavenius gav han senere, i 1943, udtryk for, at Stauning var for tilbøjelig til at rette sig efter kongen, (Er. 8, s. 49). Ved en anden lejlighed udtalte han, at Stauning aldrig var til at tale med (Er. 7, s. 333). Forholdet var formentlig det enkle, at begge accepterede hinanden som talsmænd og garanter for de partier, hvis samarbejde udgjorde det parlamentariske grundlag for deres positioner og indflydelse.

468. Er. 1, s. 77.

politiker gik ind for at bruge videnskaben – i hvert fald de dele af den, der for ham var anvendelige – i et politisk øjemed.

Det var efter hans egen opfattelse også denne bevidste anvendelse af videnskaben og logikken i sin politiks tjeneste, der havde været mest betydningsfuldt for at give ham og hans parti den position og indflydelse, som begge havde fået i det danske samfund. Den havde overbevist tilstrækkeligt mange danske vælgere om, at de synspunkter og den opfattelse, de stod for, var rigtige. Det er næppe muligt nogensinde at lodde forståelsen og accepten hos vælgerne af de synspunkter, som en politiker fremlægger. Det eneste sikre – og sådan set også det eneste afgørende – er, at de gennem deres valgdeltagelse og stemmeafgivning giver den politiker og det parti, han er tilsluttet, mandat til at repræsentere sig i de folkevalgte organer. Målt med denne målestok, havde P. Munch gennem 34 år en sikker position i dansk politik.

I rigsdagsarbejdet var det P. Munchs stilling inden for Det radikale Venstre, der var mest afgørende for hans indflydelse. Og i hans ministertid regeringssamarbejdet med Socialdemokratiet, der udgjorde det konstaterbare og reelle fundament for hans stilling som dansk udenrigsminister.

Det for denne undersøgelse mest betydningsfulde i overvejselsen af P. Munchs position inden for den danske struktur er, at den kun var opnået gennem en målbevidst og energisk indsats, der ikke var særegen for P. Munch, men hvis mest påfaldende særpræg var de fremgangsmåder og midler, han bragte i anvendelse. Det var en indsats, der uophørligt medførte selvmanifestation og selvhævdelse.<sup>469</sup> Det var sandsynligvis ikke udelukkende af hensyn til tilfredsstillelse af personlige ambitioner<sup>470</sup>, men fremgået af et valg mellem flere muligheder, hvori formentlig også er indgået personlige ambitioner. I naturlig fortsættelse heraf blev det også et spørgsmål om selvhævdelse for Det radikale Venstre i dets forhold til andre danske politiske partier; i regeringsperioder spørgsmålet om regeringens selvhævdelse, og som Danmarks udenrigsminister spørgsmålet om Danmarks selvhævdelse.

P. Munch gik som udenrigsminister – og også tidligere – meget stærkt

469. Jvf. *Tilskueren Juli 1922*, s. 2: »Den Trang til Selvhævdelse, der er Fremskridtets Betingelser for den enkelte som for Samfundet.«

470. Socialt og økonomisk opnåede P. Munch, der som ung havde måttet bidrage til sine forældres og søskendes underhold, meget tidligt anerkendelse og succes, der forekommer at have stillet ham meget frit over for mulige pressioner, om hvilke intet vides. Efter afsluttende uddannelse med disputatsen i 1900 syntes mange muligheder at stå ham åbne. Jvf. *Ungdomsbrevveksling. Indledning*, I, s. XXV f., II, s. 108 ff.

ind for, at Danmark skulle hævde sig selv i forhold til andre stater. Hans stærke og vedholdende argumentation for småstaternes rettigheder over for stormagterne udsprang også af denne selvhævdelse. Hans ofte gentagne fremhævelse af dansk særpræg – i samfundsstruktur, i tænkemåde og indstilling – var en nationalistisk selvhævdelse, som ikke stod tilbage fra nogen anden dansk politikers. Men i valget af midler til at fremme denne selvhævdelse adskilte P. Munch sig fra de fleste af sine samtidige, lige som i valget af områder inden for hvilke han fandt, at Danmark havde størst mulighed for at hævde sig. Her valgte han – i overensstemmelse med, hvad der efter hans egen opfattelse havde været afgørende for ham og hans partis fremgang i Danmark – demonstrationen, overtalelsen, logikken, den utrættelige forhandling og den uophørlige påvirkning gennem skrift og tale som middel i nær tilknytning til tilpasningsevnen, formuleringsevnen og den altid bestående mulighed for at formulere ethvert udfald positivt og som udtryk for, at der stadig bestod valgmuligheder.

#### Dommen over P. Munch

Folketingets daværende formand, Julius Bomholt, udtalte ved P. Munchs død i 1948, som skik er, mindeord om den forhenværende udenrigsminister. Han fremhævede, at P. Munch – hvad man iøvrigt mente om hans politik – fra alle sider anerkendtes som idépolitiker<sup>471</sup> – også i sin udenrigsminister-tid. Han fortsatte med at sige, at det næppe var muligt for en politikers samtid at fælde den endelige dom, og at man derfor måtte afvente »Historiens Dom, om hvilken vi kun ved, at den aldrig forhaster sig.«<sup>472</sup>

Det var det erklærede forsæt for denne undersøgelse ikke at fælde nogen dom, fordi en sådan ikke anses for at være en forskningsmæssig opgave.<sup>473</sup> Ikke desto mindre forekommer det uundgåeligt at tage stilling til spørgsmålet om 'dommen over P. Munch', da denne så stædigt og vedholdende efterlyses fra så mange sider.

Ved P. Munchs død blev der skrevet mange nekrologer over den mand, der havde gjort så bemærkelsesværdig en politisk karriere i det danske samfund, og som i flere perioder, men mest bemærket fra 1929 til 1940, havde beklædt ministerposter.<sup>474</sup>

471. Inden for den politiske fraseologi forekommer der at bestå et skel mellem idépolitikere og andre (der altid vil være modstandere). Analytisk er der ingen mulighed for at opstille sådanne skel.

472. Ft. 1947/48, sp. 1222, 14.1.1948.

473. Jvf. s. 39.

474. En fortegnelse over nekrologerne findes i Dansk Avis-Kronik Index, 1948.

De var alle prægede af de skrivendes forhåndsindstilling til P. Munch, hans politik, hans parti. De var ikke mindst skrevet ud fra en enten forstående eller fordømmende holdning over for begivenhederne den 9. april 1940.

I stedet for at anføre og citere alle disse nekrologer, som mere forekommer bestemt af situationen i 1948 end af forsøg på at vurdere P. Munchs indsats som politiker, skal her kun anføres en nekrolog og dens påfølgende debat, som samtidig forekommer at rumme kvintessensen af problematikken omkring 'dommen over P. Munch.'

Daværende landsarkivar, dr. phil. Povl Bagge skrev i januar 1948 en forstående nekrolog over P. Munch.<sup>475</sup> I den fremhævedes P. Munchs lange indsats i dansk politik, hans deltagelse i vigtige afgørelser, hans indsats som delegeret i Folkeforbundet, og for hans tid som udenrigsminister påpegedes hans forsonlige indstilling i Grønlands-sagen og hans bestræbelser for at holde Danmark uden for de stadig farligere europæiske forviklinger. Povl Bagge nævnte, hvorledes P. Munch efter 9. april 1940 blev udsat for hadefulde angreb, og hvorledes han måtte træde tilbage fra udenrigsministerposten i juli 1940, men atter blev opfordret til at påtage sig den året efter, hvad han dog afslog.<sup>476</sup> Nekrologen afsluttedes med nogle bemærkninger om, at hvordan man end ville bedømme P. Munchs politiske gerning, så kunne der ikke være tvivl om, at den havde været betydningsfuld. Især fremhævedes den sociale udligning og afspænding i det danske samfund i løbet af Stauning-Munch-regeringens funktionstid.

Denne nekrolog fremkaldte i det følgende nummer en antegning fra redaktør, fhv. konservativ folketingsmand K. Bøgholm.<sup>477</sup> Han efterlyste, hvad han benævnte en »historisk og objektiv Dom«, som han havde savnet i Povl Bagges nekrolog, der mere forekom ham at bestå af panegyrik. Bøgholm mente at vide, at P. Munch havde en stadig stigende indflydelse under regeringssamarbejdet fra 1929, og han forklarede det med, at Staunings karakter ikke var så stærk som P. Munchs. Han beskrev Stauning som »en frodig Naturbegavelse og en politisk Holger Drachmann« og stillede deroverfor P. Munch som en »blodfattig, myreflittig Intellektuel«. Han nævnte sine personlige samtaler med P. Munch, som gav ham det bedste indtryk. Men han bebrejdede P. Munch, at han gik til arbejdet med »forudfattede Meninger«. For K. Bøgholm var det afgørende spørgsmål – »i en historisk Bedømmelse« –: »havde han Ret i sin Politik eller tog han Fejl.« Vil man

475. Højskolebladet, 1948, 23.1., s. 39–42.

476. Jvf. Er. 7, s. 181 ff.

477. Højskolebladet, 1948, 30.1., s. 54–56.

forstå P. Munchs politik, fortsatte Bøgholm, må man huske, »at han førte hele sin Politik fra 1933 og frem til 1940 ud fra den Antagelse, at det var muligt at skabe et godt Naboforhold til Tyskland.« Derfor nægtede han at fordømme Nazi-Tyskland i 1935, derfor afsluttede han ikke-angrebspagt med Tyskland i 1939, derfor nægtede han at forhandle med Sverige om fælles interesser ved Øresund. P. Munch spillede på to strenge: nedrustning og forståelse med Tyskland – de to ting var i virkeligheden uforenelige. »Og det er her, man bliver nødt til at stille Spørgsmaalet, om ikke den af Munch inspirerede Nedrustningspolitik havde et afgørende Ansvar for Begivenhederne den 9. April. . . . Dette er Munchs historiske Ansvar, der til syvende og sidst vil komme til at bestemme hans Stilling i Historien«. K. Bøgholm afsluttede med at fremhæve P. Munch som »En af Parlamentarismens Store.«

Povl Bagge svarede i et følgende nummer. Så skrev K. Bøgholm atter, og endelig afsluttede Povl Bagge debatten.<sup>478</sup> Debatten mellem de to skribenter rummede ikke for vort formål nye oplysninger. Det i denne forbindelse bemærkelsesværdige er, at Povl Bagge accepterede tanken om en »historisk Dom« eller i hvert fald drøftelsen af P. Munchs ansvar for begivenhederne 9. april – skønt han afviste K. Bøgholms domfældelse som »journalistik med tydelig partipolitisk slagside.«<sup>479</sup>

Kravet om en historisk dom over P. Munch – som over alle andre mennesker – forekommer således ikke alene udbredt, men også accepteret fra endog fremtrædende historikers side. Et andet og meget grundigt dokumenteret eksempel er historikeren, dr. phil. Vilh. la Cours store værk, »Paa Vej mod Katastrofen«. <sup>480</sup> Det er skrevet »af Hensyn til os selv og til Eftertidens Dom maa Lys og Skygge fordeles saaledes, som en retsindig, personlig Overbevisning tilsiger det.«<sup>481</sup> Hele værket, der kan karakteriseres som en imponerende præstation for at domfælde og nedgøre hele Det radikale Venstre og ikke mindst P. Munch, er båret af en overbevisning om, at historikere gennem sådanne domfældelser kan bidrage til at påvirke deres samtid og eftertid – og at dette også er et rimeligt sigte med deres arbejde. Afstanden mellem P. Munch og Vilh. la Cour er i så henseende ikke til at se. Men det må dog tilføjes, at P. Munch – til forskel fra Vilh. la Cour – underkastede sig det politiske systems vilkår. Han holdt sig ikke uden for deltagelse i aktiv politisk virksomhed, men efterprøvede sine tanker, fore-

478. Sst., 13.2., s. 76 f., 20.2., s. 84–86, 27.2., s. 98–100, 2.3., s. 117–119.

479. Sst., s. 119.

480. I. Det Land Utopia, Kbh. 1945. II. Skriften paa Væggen, Kbh. 1946. III. Som Sæden – Saa Høsten, Kbh. 1949.

481. Anf. værk, I, s. 10.

stillinger og synspunkter i en stadig afvejning mellem det ønskelige og det mulige, som er vilkårene for al politisk adfærd.

Kravet om en domfældelse over P. Munch kan spores tilbage til dagene umiddelbart efter 9. april 1940. Det er da også til stadighed spørgsmålet om P. Munchs politiske ansvar for disse begivenheder, der gang på gang – og formentlig ikke for sidste gang – er blevet rejst som udgangspunkt for en sådan domfældelse.

Ud fra en analyse kan man næppe komme spørgsmålet nærmere end at påpege, at ministeriet Stauning-Munch i statsrådet tog det parlamentariske ansvar for den beslutning, der blev truffet den 9. april om morgenen. P. Munch tilbød at træde tilbage, men blev afvist. Efter krigens ophør i 1945 nedsatte man en parlamentarisk kommission, der kom til det resultat, at der ikke kunne pålægges hverken nogen enkelt minister eller regeringen som helhed noget medansvar for begivenhederne i den forstand, at der var grundlag for at rejse rigsretssag.

Det bemærkelsesværdige i den forbindelse er, at P. Munch tilsyneladende selv har været betænkelig ved, hvad udfaldet af kommissionsundersøgelsen kunne medføre. Således skal han ifølge sine egne optegnelser have udtalt til Jørgen Jørgensen i december 1946, »at de fanatiske Kredses Klager og Slagord trods alt vil ende med at føre til en Sag, og at de samme Kredses Stemning ogsaa vil faa stor Indflydelse paa Sagens Udfald.«<sup>482</sup> Samme synspunkt vendte han tilbage til året efter.<sup>483</sup> Som det formuleredes af P. Munch, var der ikke tale om, at han selv mente, at der var nogen grund til rigsretssag imod ham eller nogen anden, men at han frygtede, hvorledes en sag mod ham og den daværende regering ville kunne udnyttes politisk af hans og hans partis modstandere. Tankegangen har formentlig ikke ligget P. Munch fjernt; et langt livs deltagelse i politisk virksomhed havde belært ham om vilkårene. Af direkte påviselige erfaringer i så henseende forekommer den mest relevante i denne forbindelse at være den kampagne, som Det radikale Venstre – også P. Munch – i årene forud for 1. verdenskrig førte imod venstremanden I. C. Christensen.<sup>484</sup> Her lagde man fra P. Munchs og hans partifællers side så vist ikke bånd på hverken klager eller slagord, når det gjaldt om at ramme en politisk modstander. At man følte sig berettiget dertil og muligvis også var inspireret af 'retfærdig harme' skal ikke udelukkes. Men

482. Er. 8, s. 354.

483. Sst., s. 377 f.

484. P. Munch fremsatte meget skarpe udtalelser mod I. C. Christensen under flere indlæg i sin første samling; skarpest Ft. 1909. Overord. Samling, sp. 1376 ff. 31.8.1909. Jvf. Er. 1, s. 258 ff.



det kunne P. Munch heller ikke gøre med hensyn til sine politiske modstandere i årene efter 1940.

Hvad angår P. Munchs ansvar for begivenhederne og beslutningerne den 9. april 1940, må disse anses for at være tilstrækkelig klarlagt, uden at man fra dertil kompetent side har ment at kunne rejse nogen anklage imod ham.

Men, som det fremgår af både Bøgholms, Bagges og la Cours betragtninger, har man under indtryk af begivenhederne 9. april 1940 og hvad derpå fulgte, fundet det berettiget at efterlyse domfældelse over den andel i dansk indenrigs- og udenrigspolitik, som man mener at kunne tilskrive P. Munch. Ingen har med kravet om en dom villet antyde, at P. Munch skulle have overtrådt nogen dansk lov eller international forpligtelse i form af aftaler, traktater eller lignende. Hvad der skal tages som udgangspunkt for domfældelsen – der jo må forudsætte regler, kodificerede eller hævdvundne, hvorefter denne kan finde sted, står derfor ikke helt klart. Hvilken dom, 'historien', der mere konkret vil sige mennesker, der skriver historiske værker, vil afsige over P. Munchs deltagelse, indflydelse og påvirkning af dansk politik, er vist ret uforudsigeligt. Det mest sandsynlige er, at de – i det omfang de overhovedet vil deltage i en sådan domfældelse – enten vil gøre det på ganske subjektivt grundlag, som ærligt vedgået af Vilh. la Cour, eller må forsøge at opstille visse regler for, hvad der er tilladt, og hvad der ikke er tilladt i politisk adfærd.

Først med sådanne regler som udgangspunkt har det nogen rimelighed at tale om en historisk dom. Og det endda kun under den forudsætning, at disse regler også kan hævdes at have været gældende for P. Munch og hans samtidige. At man fra mere eller mindre åbenlyst engageret side i den løbende politiske debat påberåber sig 'historiens lære', 'historiens dom' eller 'ansvaret over for historien' fritager ikke historikere som fagfolk for det rent faglige ansvar at fastslå, hvad der er deres muligheder, kompetenceområde og formål. Historikere og andre samfundsforskere er hverken uddannet til eller kan som arbejdsopgave anerkende den forpligtelse at skulle tilfredsstille en samtids trang til at se deres fordomme og engagementer bekræftede i fortidige og som regel ganske irrelevante problemstillinger for de afgørelser, hvis udfald man søger at påvirke gennem sådanne 'historiske domfældelser'.

Den eneste relevante og betydningsfulde domfældelse over en aktiv politiker er hans samtids stillingtagen<sup>x</sup> til de synspunkter og interesser, som han ønsker fremmet og varetaget, således som den – i hvert fald i Danmark under P. Munchs deltagelse i dansk politik – giver sig udtryk i tilslutning eller afstandtagen ved valgene. Her fældes den relevante dom over en politikers og et politisk partis synspunkter og adfærd af de eneste berettigede dommere, nemlig vælgerne. Dernæst fældes dommen under forhandlinger, til-

bud og modtilbud, i Rigsdagen, hvor mange forskellige og også modstridende hensyn kan spille ind, men hvor målestokken for succes eller fiasko er den indflydelse og det medansvar, som politikerne og hans parti opnår for de beslutninger, der tager endelig form som love, aftaler med andre stater og foranstaltninger af den ene eller den anden slags.

Målt med begge målestokke – både vælgerens dom og indflydelse og medansvar – indtog P. Munch en fremtrædende og sikker position i det samfund, hvis talsmand han var gennem 11 år.

8

Hand. Smedtids 1871  
 1872  
 1873  
 1874  
 1875  
 1876  
 1877  
 1878  
 1879  
 1880  
 1881  
 1882  
 1883  
 1884  
 1885  
 1886  
 1887  
 1888  
 1889  
 1890  
 1891  
 1892  
 1893  
 1894  
 1895  
 1896  
 1897  
 1898  
 1899  
 1900

## Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik

Efter at have redegjort for P. Munchs opfattelse af Danmarks omgivelser og hans opfattelse af Danmarks interesser – herunder den struktur, inden for hvilken definitionen af disse interesser ifølge hans opfattelse måtte foregå –, skulle det nu være muligt at foretage den endelige sammenfatning med hensyn til hans helhedssyn på Danmarks stilling i international politik.

For at følge P. Munch forekommer udgangspunktet mest rimeligt at være det stik modsatte af det, der er blevet anvendt ved problemformuleringen for denne undersøgelse. For P. Munch stod Danmark i centrum. Det var ikke alene den eneste relevante basis for hans position som dansk udenrigsminister og dermed for hans deltagelse i international politik i det hele taget. Det var for ham simpelthen udgangspunktet for enhver overvejelse og formulering af hans opfattelse af det internationale system og den internationale politik.<sup>1</sup>

Danmarks geografiske placering, dets folketal, befolkningens næringsveje og dens politiske strukturering var for P. Munch faste forudsætninger for enhver definition af, hvad der var Danmarks interesse.<sup>2</sup> Af disse arbejdede han inden for den sidstnævnte – den politiske struktur –, hvorfor det for ham at se var den, der var udslagsgivende for, hvilken definition af Danmarks interesse, det i det enkelte tilfælde var muligt at få tilslutning til. De tre øvrige var næsten uforanderlige forudsætninger, eller i hvert fald under en så langsom ændring, at de måtte anses for givne rammer for den udenrigspolitik, det var muligt at føre. Dertil kom, som påvist, at P. Munch nærede betænkeligheder ved følgerne af en alt for voldsom og omfattende ændring af befolkningens erhvervsstruktur, således som han og andre frygtede den i begyndelsen af 1930'erne. Endelig lå alle tre forudsætninger i væsentlig grad uden for hans påvirkningsmuligheder.

Ifølge P. Munch måtte man stille disse tre faste forudsætninger over for

1. Jvf. s. 402.

2. Jvf. P. Munch: Det danske Folks Livsvilkaar 1864–1914 i Det danske Folks Historie, VIII, s. 327–489, især 327 ff.

de omgivelser, Danmark befandt sig under, for dernæst at overveje, i hvor stor udstrækning de i fællesskab eller enkeltvis betingede Danmarks stilling i international politik. For P. Munch at se var de to førstnævnte – Danmarks geografi, herunder især dets udstrækning, men også dets natur som helhed, og Danmarks folketal – i sig selv tilstrækkelige til, at enhver dansker måtte erkende, at hans stat var en småstat. Dette forhold understregedes yderligere, når man tog den tredje forudsætning – næringsvejene – i betragtning. De var ifølge P. Munch af en sådan beskaffenhed, at de simpelthen forudsatte uhindrede og frie ud- og indførselsforhold. Det medførte, at de var afhængige af beslutninger, som kunne træffes af andre stater, der måtte formodes at varetage deres befolkningers interesser mere end at overveje, om disse beslutninger også som virkning kunne have skadelige følger for andre staters indbyggere.

Havde man erkendt, at disse tre forudsætninger var faste, og at disse i sammenligning med omgivelserne betingede Danmarks status som småstat, var det punkt kommet, hvor man måtte drage konklusionen med hensyn til, hvor store interesser Danmark havde at varetage i forhold til sine omgivelser, og hvorledes disse så kunne varetages.

Her skete der i løbet af P. Munchs deltagelse i dansk politik en ændring i hans opfattelse. Som yngre oppositionspolitiker var han mest tilbøjelig til at hævde, at Danmark så godt som ingen udenrigspolitiske interesser havde. Men efter at han havde været minister, fremhævede han – både på denne post, i sin oppositionsperiode 1920'erne igennem og endelig som udenrigsminister –, at Danmark havde væsentlige udenrigspolitiske interesser. Denne ændring synes betinget af to forhold. Dels, som allerede omtalt, ændringer i Danmarks omgivelser, og dels ændringer i hans egen position inden for det danske samfund. Disse ændringer foregik sideløbende, og den ene havde ikke direkte nogen forbindelse med den anden – selvom P. Munch kunne hævde det, som da han i 1920 og igen i 1928 søgte at identificere sine synspunkter og sit parti med fremherskende tilstande i det internationale system. Mest betydningsfuld forekommer at have været ændringerne i Danmarks omgivelser.

For denne undersøgelses formål, der som primært sigte har P. Munchs opfattelse som udenrigsminister, er det naturligvis den sidste opfattelse af Danmark som havende store udenrigspolitiske interesser, der er den mest interessante. Men hans tidligere opfattelser og mulige ændringer har alligevel interesse for at følge, hvad der, så vidt materialet tillader det, kan have betinget disse.

Når P. Munch mente, at Danmark havde store interesser at varetage i forhold til sine omgivelser, beroede dette på forskellige omstændigheder

inden for de forskellige interesseområder. Men definerede man Danmarks interesse som en enkelt, altomfattende, var det afgørende udgangspunkt for P. Munch konklusionen med hensyn til Danmarks status som småstat. Havde man først erkendt den, flød deraf en række konsekvenser. Derved erkendte man dets afhængighed af omgivelserne, der i højere grad kunne påvirke og i givet fald udøve pression over for det, end det var i stand til at påvirke dem. Man måtte som følge heraf koncentrere sin opmærksomhed omkring de konkrete stater i omgivelserne, som udøvede den største indflydelse i kraft af Danmarks afhængighed af dem, søge så vidt muligt at gøre denne mindre mærkbar og følgerig, være opmærksom på deres svagheder og hvorledes de i givet fald kunne udnyttes, og endelig gøre så aktiv en indsats som muligt for, at deres mest effektive pressionsmidler blev svækket mest muligt. Det var for P. Munch at se den altafgørende og omfattende interesse for Danmark, der burde være ledetråden for dets deltagelse i international politik. I det omfang der bestod muligheder for at varetage denne interesse, burde den danske stat så stærkt og så langt som muligt søge at fremme den. Dette var afgørende for en række af P. Munchs øvrige synspunkter på Danmarks stilling i international politik. Deraf fulgte nemlig, at Danmark aldrig måtte bringe sig i en åbenlys énsidig afhængighed af en enkelt stormagt – slet ikke gennem en alliance.<sup>3</sup> Deraf fulgte endvidere, at Danmark længst muligt skulle søge at få andre småstater til at anskue deres forhold til stormagterne på samme måde. Man skulle fra dansk side med opmærksomhed følge andre småstaters udenrigspolitik i det omfang, denne indebar fordele, som man også fra dansk side kunne stile efter. Deraf fulgte endeligt, at man under sin aktive deltagelse i international politik bestandig skulle søge at fremhæve de sider af denne, som forekom at indebære de største fordele for småstater som Danmark – herunder Folkeforbundet, det internationale retssystem og staternes ligeberettigelse.

Denne aktive og positivt formulerede varetagelse af Danmarks interesse som småstat i den internationale politik var der ingen konstaterbar uenighed om i Danmark. Men den havde sin – også af P. Munch erkendte – begrænsning i de muligheder, som omgivelserne indebar for dens fremme. Det var formentlig den, P. Munch personligt ville have foretrukket at kunne proklamere og virke for i international politik – især inden for Folkeforbundet –, da han i 1929 tiltrådte posten som dansk udenrigsminister. Han havde netop i efteråret 1928 proklameret sin inddeling af både stater og danske partier

3. Hans og hans partis muligvis for formålet overdrevne forargelse over I. C. Christensens meddelagtighed i Lütken-samtalerne begrundedes netop hermed. Jvf. Er. 4, s. 129–37.

i Folkeforbundets sande og lunkne venner, og han havde samtidig yttret ønske om mindst én årlig udenrigspolitisk debat i Folketinget.<sup>4</sup>

Men de erkendte begrænsninger i omgivelserne medførte, at det i langt mindre omfang blev i denne aktive og positive form, at P. Munch som udenrigsminister kunne formulere Danmarks interesse i forhold til omverden. Derfor blev den dog aldrig fragået eller forladt. P. Munch fortsatte sin udenrigsministertid ud med at formulere Danmarks interesse som småstat også i den positive og aktive form. For den risikofrie, men samtidig overhovedet fremkommelige varetagelse af denne interesse var Folkeforbundet en given forudsætning. Deraf fulgte, at i og med oprettelsen af Folkeforbundet blev det for P. Munch muligt at formulere det som en omfattende og stor interesse for Danmark. Hans erfaringer inden for Folkeforbundet forekommer ikke at have svækket hans overbevisning om, at en international organisation under en eller anden form under alle omstændigheder ville være ønskværdig og fordelagtig set fra et dansk synspunkt.<sup>5</sup> Men i og med de svindende udsigter til, at varetagelsen af denne interesse med fremgang kunne foregå inden for Folkeforbundet, kom den til at indtage en mindre fremtrædende plads i P. Munchs argumentation. Det var også betinget af, at varetagelsen af andre interesser i stigende omfang lagde beslag på hans opmærksomhed. Dertil bidrog naturligvis ændrede forhold i Danmarks omgivelser, men også en langt mere udbredt dansk optagethed af og forståelse for varetagelsen af andre interesser.

I og med den internationale økonomiske krise og på grund af de foranstaltninger, som fra andre staters sider blev truffet for at begrænse virkningerne heraf for deres eget vedkommende, blev selve det materielle grundlag for den danske stats – forstået som den danske befolknings – daglige virksomhed udsat for alvorlige trusler. Vi har set, hvorledes P. Munch, når han argumenterede udadtil – i internationale forsamlinger eller over for et fremmed publikum – søgte at anvende Danmarks i forhold til dets indbyggertal betydelige udenrigske omsætning som en del af dets styrke, især når Danmark kunne optræde sammen med andre stater med en tilsvarende stor omsætning. Men vi har også set, at P. Munch indadtil – og i stigende grad, efterhånden som indre kritik og vanskeligheder blev artikuleret – hævdede, at afhængigheden af omsætningen med udlandet i forbindelse med énsidigheden i den danske export, var en af de alvorligste svagheder for varetagelsen af Danmarks handelspolitiske interesser. Det tilsyneladende

4. Ft. 1928/29, sp. 2004., 23.11.1928.

5. P. Munchs betragtninger over FN bærer præg af at ville hævde Folkeforbundet i forholdet til dette. Men han fastholder, »at man nu som da bør gaa til Arbejdet med et vist Haab om, at det vil bringe Resultater.« Er. 4, s. 273.

selvmodsigende heri kan dels forklares ved de forskellige forsamlinger, han henvendte sig til. Men det hang også sammen med, at hvad der inden for P. Munchs opfattelse af, hvorledes det 'naturlige' og ifølge fagøkonomer 'rigtige' varebytte mellem stater fandt sted, kunne hævdes at være en styrke, var en svaghed og belastning, når varebyttet – på grund af 'menneskers tåbelighed' fandt sted under andre former. Det var denne tilsyneladende vaklen og dobbelthed i forholdet mellem Danmarks handelspolitiske 'svaghed' og 'styrke', som man fra den konservative oppositions side gjorde opmærksom på ved flere lejligheder. Men uanset om Danmarks afhængighed af sine omgivelser blev argumenteret som en svaghed eller en styrke, var selve afhængigheden den faste kerne, ud fra hvilken der under forskellige omstændigheder kunne argumenteres frem til forskellige konklusioner. Som påvist var dette selve udgangspunktet for, at Danmarks handelspolitiske interesser skiftede fra at være flydende til at blive faste i løbet af P. Munchs udenrigsministertid.

Også ved definitionen af Danmarks handelspolitiske stilling i international politik var udgangspunktet Danmark selv, den danske befolknings næringsveje og erhvervsstruktur. Det var de interesser, som man til sikring og opretholdelse af disse fandt var de mest berørte og derfor berettigede, som det ifølge P. Munchs opfattelse var den danske regerings opgave at varetage videst muligt som repræsentant for staten Danmark i forhandlinger – flersidige eller direkte – med andre staters repræsentanter. Både den formodede trusel mod det materielle grundlag for virksomheden i det danske samfund og P. Munchs fundamentale udgangspunkt – hævdelser af danske synspunkter og interesser som en dansk udenrigsministers vigtigste opgave – var medvirkende til og forudsætninger for den meget høje prioritering af handelspolitiske interesser, som kan konstateres i P. Munchs udtalelser om Danmarks stilling i international politik. I varetagelsen af disse interesser var der to forhold, om han tillagde meget stor betydning. Det første var det omtalte konkurrence- eller balanceforhold mellem Tyskland og Storbritannien, som for ham at se var den under de givne omstændigheder bedste betingelse for, at Danmark overhovedet havde muligheder for at varetage egne handelspolitiske interesser tilstrækkelig stærkt. Det andet var den indre enighed som forudsætning for den styrke og tålmodighed, hvormed danske forhandlere kunne optræde i forhold til andre stater. Det vil formentlig altid blive hævdet af en til enhver tid siddende regering, at indre enighed giver staten styrke i dens forhold til andre stater, især i spørgsmål og situationer hvor en ydre trusel hævdes at gøre sig gældende. Derfor kan man teoretisk ikke udelukke, at en regering overdriver, eventuelt selv opstiller en ydre trusel for at kunne anvende denne trusel til at overtale sine kritikere til at

dæmpe eller helt ophøre med deres kritik. P. Munch – og regeringen som helhed – undgik da heller ikke at blive beskyldt for at benytte 'den ydre trusel' på denne måde.

Følger man imidlertid P. Munchs argumentation i handelspolitiske spørgsmål, gik udviklingen snarere den modsatte vej. Det var oppositionen – ikke mindst fra konservativ side –, der i begyndelsen af 1930'erne – til styrkelse af sin argumentation for 'den aktive handelspolitik' – var tilbøjelig til at male truslen mod den danske handelspolitik i meget dystre farver og opfordre regeringen til kraftigere udadvendte forholdsregler. Formentlig også for at afværge argumenterne for 'den aktive handelspolitik' og i den for ham yderst behagelige forhandlingssituation, at Venstre og landbrugsorganisationerne tilsluttede sig regeringens foranstaltninger og holdning, var P. Munch tilbøjelig til at advare mod 'overdrivelser', betegne situationen som en overgangssituation og advare mod panik. Først efterhånden som den indre uenighed og kritik blev mere udtalt i slutningen af 1930'erne – både fra konservativ side, Venstre og landbrugsorganisationerne – reagerede P. Munch med at understrege alvoren i den ydre trusel, betydningen af at acceptere afhængigheden af både Tyskland og Storbritannien og den helhedsbetragtning af det danske samfunds interesser som hævet over den enkelte gruppes interesse, der i hans sidste år som udenrigsminister var så karakteristisk for ham. Det kan således ikke hævdes, at P. Munch overdrev eller 'opfandt' den ydre trusel mod Danmarks handelspolitiske interesser for at bruge den i en intern argumentation over for oppositionen. Snarere kan forholdet karakteriseres således, at P. Munch i begyndelsen søgte at reducere omfanget og rækkevidden af den ydre trusel – i hvert fald i sin indadvendte argumentation –, men at han efterhånden, som kritikken mod regeringens foranstaltninger og den førte handelspolitik antog et større og partipolitisk mere betydningsfuldt omfang, også greb til den ydre trusel for at imødegå denne kritik.

P. Munchs forestillinger om, hvorledes man inden for Danmark skulle nå frem til enighed om definitionen af en fælles dansk handelspolitisk interesse – som han af forhandlingsmæssige grunde måtte tillægge betydning i forholdet til udlandet –, afspejlede sig i hans ovenanførte opfattelse af den **ydre trusel**. Mens han i begyndelsen af sin udenrigsministertid fandt, at hvad organisationerne og regeringen kunne blive enige om, det var Danmarks interesse i det konkrete tilfælde, og ud fra den kunne der forhandles, overlod han helst til organisationerne selv dels at foretage den fornødne indre tilpasning og dels at finde frem til formuleringen af, hvad der var deres interesser. Om dette bundede i nogen 'økonomisk harmonilære' eller formodning om, at det trods alt var omend vigtige og omfattende så dog overskuelige grupper af



den danske befolkning, der var direkte berørt af den ydre trusel, og at den øvrige del af befolkningen stiltiende ville acceptere, at disse overskuelige gruppers interesser var Danmarks interesse i handelspolitiske spørgsmål, får stå hen. Under alle omstændigheder ændrede P. Munch argumentation, efterhånden som vanskelighederne ved at manifestere indre dansk enighed blev voksende, og det i stigende grad blev en bestanddel af den indre danske debat at kritisere regeringen for virkningerne af dens handelspolitiske foranstaltninger. Fra da af formulerede han det som regeringens opgave at gå i spidsen og forbeholde sig den endelige afgørelse af, hvad der var Danmarks interesse. Det var næppe nogen enkelt begivenhed eller kritik for nogen bestemt side, der betingede denne ændring i P. Munchs argumentation. Men stærkt medvirkende forekommer at have været det forhold, at denne kritik i stigende omfang blev taget i anvendelse i den indre partipolitiske debat og således også kunne få følger inden for den politiske struktur, som var P. Munchs arbejdsområde.

Det påfaldende, men måske ikke så overraskende, var, at det var først på det tidspunkt, hvor den mest frygtede trusel mod Danmarks næringsliv og erhvervsstruktur blev anset for om ikke overstået så dog overskuelig, at både denne kritik, indbyrdes uenighed og P. Munchs hævde af regeringens ret til at definere Danmarks handelspolitiske interesse blev tydeligt manifesteret.

I definitionen af Danmarks handelspolitiske interesser og deraf flydende konsekvenser for hele Danmarks stilling i international politik forekommer P. Munch at have tiltrådt sin stilling som udenrigsminister med et i forhold til hans opfattelse af Danmarks sikkerhedspolitiske og normative interesser forholdsvis 'åbent sind'. Inden for dette område havde han været mindre artikuleret i sin hidtidige politiske karriere, og han synes ikke ved sin tiltræden som udenrigsminister at have nogen alt for fast opfattelse af, hvorledes man – i en iøvrigt uforudset situation – skulle varetage danske handelspolitiske interesser. Inden for dette område var der således – som også formuleret af P. Munch selv – mulighed for improvisation og flexibilitet i stort omfang. Men – som han også understregede – var dette ikke ensbetydende med tilfældighed. Han anvendte flere gange i sin argumentation indadtil det billede, at de vanskeligheder, som man fra dansk side var ude for, var forårsagede af stormagternes indbyrdes forhold og disses anvendelse af handelspolitikken i deres indbyrdes rivalisering. I den forbindelse anførte han gerne som fortilfælde Danmarks forhold under 1. verdenskrig, hvor man for ham at se havde befundet sig i en tilsvarende afhængighed af stormagternes indbyrdes forhold. I hvor vid udstrækning P. Munch har ment at kunne anvende erfaringer fra 1. verdenskrig ved varetagelsen af danske han-

delspolitiske interesser frem til krigsudbruddet i september 1939, lader sig naturligvis ikke afgøre alene på sådanne udtalelser. Men at han til illustration af den situation, som Danmark rent handelspolitisk befandt sig i fra omkring 1930, fandt erfaringerne fra 1. verdenskrig anvendelige, tyder på, at han ønskede at understrege, at situationen indbød til samme flexibilitet og improvisation, som man fra hans side hævdede var blevet anvendt af regeringen i løbet af 1. verdenskrig.

Netop denne flexibilitet og improvisation, der stiller de allerstørste krav til smidig forhandlingsevne og sikker forståelse for, hvornår og på hvilket punkt, det var nødvendigt at indgå kompromis for overhovedet at opnå et resultat, hvor grænsen gik for, hvad der hjemme kunne accepteres som resultat, og nøje årvågenhed over for modparternes blottelser eller svagheder, var åbenbart for P. Munch en velkendt og accepteret, omend ikke ligefrem ønsket situation, hvor han fik brug for alle sine erfaringer som politiker. Som bemærket var det også en situation, som ikke i samme grad som varetagelsen af normative interesser indbød til en meget vidtfavnende og altruistisk argumentation, der ofte kunne forekomme mere tilslørende end klarførende, og heller ikke som varetagelsen af sikkerhedspolitiske interesser påbød meget stor tilbageholdenhed med at ytre sig. Det var en situation, hvor man fra alle sider accepterede, at her varetog hver stat sin interesse i så udstrakt grad, som det var den muligt hvis den samtidig ønskede at opretholde forbindelsen med andre stater. Handelspolitiske forhandlinger blev åbent proklameret og erkendt som styrkeprøver mellem parter, der nok formodedes at have en fællesinteresse i overhovedet at opretholde deres indbyrdes forbindelse, men hvor det punkt, hvorpå man enedes ville være det, der udgjorde den mindste fællesinteresse. Det var for Danmarks vedkommende spørgsmålet om, hvor meget man kunne formå sine største handelspartnere – Tyskland og Storbritannien – til at indse, at det var i deres interesse – blandt andet i deres indbyrdes modsætning – at aftage af danske exportvarer, når de samtidig ønskede at afsætte deres varer i Danmark. Det var en tuskhandel eller sjakre-situation, hvis komplikationer og detaljer ikke alle blev lagt åbent frem – således voldte prisfastsættelsen i forholdet til Tyskland stadig problemer –, men hvis hovedlinier og vilkår, det næppe heller havde tjent noget formål at søge at tilsløre.

I denne sjakre-situation præsterede P. Munch det ypperste som politiker. Han opnåede ikke blot at udnytte både Tysklands og Storbritanniens indefra set marginale interesse i det danske marked meget vidt, men havde samtidig dygtighed til at forene ofte meget modstridende danske indre interesser til en fælles interesse i forholdet til andre stater. Det var det sidste, der var forudsætningen for, at resultatet af forhandlingerne ikke blev tilfældige. For uden

en i forvejen veldefineret og af alle danske implicerede parter accepteret fællesinteresse, risikerede man i forhandlingernes løb meget let at glide over for modparten, der som naturligt og accepteret mål havde at reducere den danske interesse mest muligt.

P. Munchs dygtighed og præstation med hensyn til varetagelsen af Danmarks handelspolitiske interesser blev ikke mindre – og anerkendelsen af hans indsats i samtiden ikke ringere – af, at han til stadighed hævdede, at denne sjakre-situation var ham imod. Han sagde klart, at han ikke brød sig om de foranstaltninger, som han alligevel anså for nødvendige, og at han i det hele taget fandt, at de vilkår, Danmark måtte forhandle under, var udtryk for staternes misforståede egeninteresse, der igen beroede på, at de ikke var i stand til at erkende deres virkelige interesse. Der er ingen grund til at betvivle, at han var utilfreds med disse vilkår og denne situation, men han synes at have accepteret dem som givne og set det som sin opgave at få det bedst mulige ud af en dårlig situation. At kunne forhandle, handle og beslutte under sådanne vilkår gør ikke i sig selv den politiske indsats ringere.

I P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik med henblik på varetagelsen af Danmarks handelspolitiske interesser forekommer det, at han mest tydeligt og forståeligt erklærede sig om hovedlinierne og samtidig gennem handlinger demonstrerede, hvorledes denne opfattelse kunne anvendes i praxis.

Her var det tydeligt erklærede og uimodsagte udgangspunkt, at Danmark i international politik havde sine interesser at varetage, og at danskere – og kun danskere – havde ret til at definere, hvori disse interesser bestod, i forhold til hvilke stater de gjorde sig gældende, og hvilke fremgangsmåder og midler, der kunne anses for de mest hensigtsmæssige til at varetage og hævde dem. Med hensyn til det sidste – fremgangsmåder og midler – understregede P. Munch, at man ved valget af dem måtte overveje, hvilke stater, man stod over for, og ikke forfalde til den betragtning, at fordi andre stater brugte andre fremgangsmåder og midler, at så ville disse også være gode og anvendelige for Danmark. Selv fandt han perioden igennem valutaordningen et smidigt og anvendeligt redskab, men hævdede ikke derfor, at det var det eneste, ej heller afviste han andre redskaber, hvis de kunne anvendes på samme måde. Udenlandsk kritik af danske fremgangsmåder afviste han som Danmark uvedkommende; den var for ham at se naturligt udgået fra en irritation over, at fremgangsmåderne virkede efter deres hensigt, og selvom man forstod den, kunne det ikke være nogen dansk interesse at tage hensyn til den.

Man måtte endvidere udvise skønsomhed i valget af sine fremgangsmåder. Fremgangsmåder som over for nogle stater og vedrørende visse

spørgsmål var anvendelige og fordelagtige for Danmark, ville i andre tilfælde over for andre stater vise sig at være uanvendelige. Staterne var nu engang forskellige – og Danmarks stilling i forhold til dem forskellig –, således at det ville være risikabelt altid kun at anvende én og samme fremgangsmåde. Han appellerede meget stærkt til forståelsen af, at nok var Danmark en lille stat og nok måtte den derfor underkaste sig vilkår, som den kun i ringe omfang var herre over, men det medførte ikke, at man ikke fra dansk side havde lov til at udvise både smidighed og opfindsomhed med hensyn til at finde frem til de fremgangsmåder, som man selv fandt var de mest effektive. Nok dominerede omgivelserne – især stormagterne – Danmark; men de dominerede ikke med hensyn til, hvorledes man fra dansk side ville definere sine interesser i erkendelse af sin status, og hvilke midler, man ville bruge til at varetage disse interesser.

Det er samme hovedlinier, der gik igen i P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik med hensyn til varetagelsen af dets sikkerhedspolitiske interesser. Hans skønsomhed og flexibilitet med hensyn til valget af, hvilke midler der både i givne situationer og over for totale eller delvise trusler kunne og burde bringes i anvendelse, er omtalt. Han erkendte risikoen for en småstats beståen som stat i et anarkisk internationalt system, der var domineret af stormagter. Men han fandt, at den var til at leve med, og ikke burde stjæle opmærksomheden fra andre og for ham at se mindst lige så vigtige opgaver, som Danmark kunne påtage sig. Han troede ikke, man kunne afværge risikoen ved at lukke øjnene for den. Men for ham at se var risikoen for, at man på andre måder end gennem den direkte fysiske trusel blev domineret lige så stor og nærværende. Allerede i udgangspunktet for enhver definition af Danmarks interesser – dets geografiske placering – markerede P. Munch en afstandtagen fra den både før og senere fremherskende opfattelse. Han påpegede, at ikke denne placering i sig selv, men de i en væbnet stormagtskonflikt involverede stormagters bedømmelse og vurdering heraf ville være afgørende for Danmarks strategiske beliggenhed. Med hensyn til valget af midler, hvormed Danmark kunne afværge trusler mod sine sikkerhedspolitiske interesser, var hans udgangspunkt, at man aldrig skulle anvende de midler, som en modstander besad flere og muligvis mere effektive af. Danmarks beståen som stat blev formentlig i løbet af hans karriere inden for det danske samfund vurderet højere af P. Munch end i hans ungdom. Men med hensyn til valget af midler, hvormed denne beståen kunne sikres bedst muligt, fandt han på andre udveje end at acceptere de militære midler, som han allerede tidligt havde forkastet som uanvendelige for Danmark i en direkte konfrontation med en stormagt. Med sin helt ultraditionelle og i hvert fald for sin samtid originale definition og anvendelse af

begrebet neutralitet, lykkedes det ham – så længe det varede – at sikre Danmarks beståen som stat uden de ofre af menneskeliv og danske materielle værdier, som han anså for uhensigtsmæssige.

Med udgangspunkt i Danmark og danske interesser søgte P. Munch dernæst at placere Danmark i det internationale system og der udfra at formulere sine synspunkter på Danmarks deltagelse i den internationale politik, således som de er blevet gengivet i det foregående. Det er et gennemgående træk ved P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik, at desto fjernere begivenheder og i disse involverede stater stod Danmark – og jo mindre sandsynligt det derfor var, at omfattende danske interesser kunne blive berørt af disse begivenheder –, desto stærkere og tydeligere var han i sine udtalelser til støtte for endog meget drastiske foranstaltninger for at håndhæve internationale normer og principper over for de indblandede stater. Desto nærmere udsigten til omfattende konflikter kom Danmark og danske interesser – og jo fjernere udsigten forekom til, at stormagterne ville hævde internationale normer og principper – desto mere tilbageholdende blev han i disse spørgsmål. Med den stigende udsigt til en væbnet konflikt mellem de for Danmark mest betydningsfulde stormagter, nærmede P. Munch sig i udtalelser og adfærd sin ungdoms synspunkter med hensyn til, at det gjaldt for Danmark om at have så få og så lidet omfattende interesser som muligt at varetage i forholdet til udlandet. Dette lykkedes til en vis grad både udadtil og indadtil i den forstand, at indstillingen blev accepteret – distanceringen fra Folkeforbundet vel endog med tilfredshed fra i hvert fald den konservative del af oppositionen. Men det lykkedes ikke i en sådan grad, at man ikke fra en af de udslaggivende stormagters side – nemlig Tyskland – fandt det hensigtsmæssigt at indrage dansk territorium direkte i krigsbegivenhederne.

Søger man at spore grundelementerne i P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik, virker det slående, hvorledes flere af dem kan findes næsten helt udviklede allerede på et meget tidligt tidspunkt af hans politiske karriere. Ved definitionen af Danmarks interesser og midlerne til deres varetagelse har det – undtagen med hensyn til handelspolitikken – været muligt at følge dem tilbage til i hvert fald umiddelbart efter 1. verdenskrig. For visse dele af dem – især anvendelsen af militære midler og voldgiftssystemet som et element i Danmarks normative interesser – helt tilbage til »Det ny Aarhundrede«. Mens der foregik en stadig ændring og omformulering af Danmarks omgivelser – skønt faste bestanddele også kan spores her, således især Tysklands og Storbritanniens afgørende betydning – forekommer det, som om P. Munch på et tidligt tidspunkt har dannet sig sin opfattelse af, hvilke interesser og midler til deres varetagelse, som var rime-

lige og anvendelige for Danmark. I betragtning af hans tydelige understregning af Danmark og det danske samfund som udgangspunkt for en definition af Danmarks interesser virker det ikke så overraskende. For det var ensbetydende med, at det var inden for det danske samfund og i en indbyrdes drøftelse – der inden for den politiske struktur tog form af en debat –, at man måtte nå frem til en sådan definition. Men det betød på den anden side, at definitionen af Danmarks interesser og disse midler i langt mindre grad var betinget af de omgivelser, der var gældende for Danmark til forskellige tidspunkter, end af den indstilling og de standpunkter, P. Munch tidligt indtog i den danske politiske debat med et ganske andet formål end at stå som ansvarlig for Danmarks forhold til udlandet. På den anden side var det ikke mindst i agitation for og udbredelse af disse samme standpunkter, at P. Munch og hans parti søgte at skabe sig en indflydelsesrig position i den danske politiske struktur – hvortil de også viste sig anvendelige. Han kunne derfor med nogen berettigelse gå ud fra, at i og med de indflydelsesrige stillinger, som han udelukkende opnåede i kraft af sin indsats inden for den politiske struktur, var der i den danske befolkning – som for ham var de højeste dommere over hans synspunkter i dens egenskab af valgkorps – blandt andet gennem hans egen og hans partis opdragende virksomhed – skabt en sådan tilslutning til også de synspunkter, som han havde tegnet sig for over for vælgerne, at han med rette kunne handle efter dem.

Ved en vurdering af P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik må tages i betragtning, at det var en opfattelse formuleret med henblik på handling og beslutning – lige som selve formuleringen var en del af hele P. Munchs politiske virksomhed, både i Danmark og senere – som udenrigsminister – i forhold til andre stater. Man kan derfor vurdere den analytisk ud fra to forskellige problemstillinger. Man kan stille spørgsmålet, om P. Munch i det omfang, det er blevet konstateret, nu også handlede ud fra denne opfattelse, som han hævdede? Man kan dernæst stille spørgsmålet, om denne opfattelse – som udgangspunkt for handlinger og beslutninger – nu også i praxis viste sig at være anvendelig eller ej og med hvilke resultater.

Det første spørgsmål forekommer at måtte besvares bekræftende. Her må man være opmærksom på, at bestanddele af opfattelsen ofte formuleredes som begrundelser eller forklaringer på, at bestemte handlinger var foretaget eller beslutninger truffet. I så tilfælde ville det være mere overraskende om der var uoverensstemmelse end det modsatte. Men udskiller man de udsagn, der blev fremsat bagudskuende, retfærdiggørende eller forklarende, og holder sig til de fremadrettede, mere proklamerende udtryk for denne opfattelse – dem der udsiger noget om, hvordan P. Munch mente, at Danmarks stilling *burde* være i international politik og hvilke muligheder, der var for, at den

kunne blive sådan – så må man erkende, at man vanskeligt kan se nogen afstand mellem opfattelse og adfærd. Det hænger naturligvis sammen med, at P. Munch ikke i sådanne udsagn bandt sig alt for stærkt til konkrete handlinger i bestemte situationer, men altid understregede, at det måtte blive situationens omstændigheder, der blev afgørende for hvilket standpunkt man tog, og hvilke resultater man kunne opnå. Disse fremadrettede udsagn indeholdt imidlertid foruden en analyse af tilstande og vilkår i og uden for Danmark også angivelser af, i hvilken retning P. Munch mente, at Danmark skulle søge at påvirke den internationale politik, eller hvordan Danmark burde forholde sig i tilfælde af konflikt. Selve disse udsagn var en del af P. Munchs udenrigspolitik – og mange af dem også af hans indenrigspolitik – og deres formål var at præge og påvirke andre stater – eller andre danske politikeres – opfattelse af denne udenrigspolitik. Der var derfor al mulig grund til at formulere denne opfattelse således, at den dels fremmede, hvad P. Munch anså for at være Danmarks interesser, og samtidig, at den ikke afskar ham – eller en følgende dansk udenrigsminister – fra at indtage standpunkter eller træffe beslutninger, som han eller denne under andre omstændigheder måtte anse for at være i overensstemmelse med Danmarks interesser. Derfor formuleredes disse fremadrettede udsagn om Danmarks stilling i international politik som regel positivt – og stod ofte i en skærende kontrast til den analyse af bestående tilstande og vilkår, som gerne gik forud. Derfor talte P. Munch så meget om samarbejde og så lidt om konflikt, så meget om samfølelse og så lidt om selvhævdelse, så meget om et internationalt retssamfund og så lidt om et internationalt system, hvor de stærkeste staters magt fastsatte, hvad der var ret. De var nemlig også en bestanddel af P. Munchs politiske virksomhed og gav som sådanne naturligt udtryk for de tilstande og vilkår, som han anså for at være de bedste for Danmark. Men den rent erkendelsesmæssige mest interessante bestanddel af hans udsagn – både de bagudskuende og fremadrettede – var den analyse af bestående tilstande, vilkår og tendenser, som de også rummede. Det er på grundlag af dem, at man bedst kan afgøre, om P. Munch nu også handlede i overensstemmelse med sin hævdede opfattelse. Det er dem, der har udgjort materialet til de i det foregående foretagne analyser – og hverken på grundlag af dem eller fra nogen samtidig eller senere er P. Munch blevet anset for at have handlet imod den opfattelse, han gav udtryk for. Hvis det er målestokken for et menneskes indsats – ikke mindst i politisk virksomhed –, må P. Munch hævdes at være sluppet godt fra denne prøve.

Men at mennesker handler i overensstemmelse med den opfattelse, de mundtligt eller skriftligt giver udtryk for, er i sig selv ikke nogen overraskende konstatering. Den eneste konklusion, man kan drage deraf er, at de

formentlig tænker sig om, før de taler eller skriver, og at nødvendigheden af denne omtanke stiger med den opmærksomhed, der vises deres mundtlige og skriftlige udsagn, og som de selv tilstræber at skabe omkring dem. Formodninger om det modsatte vil altid være vanskelige at bekræfte eller afkræfte, fordi formentlig alle mennesker, der handler aktivt og deltager i sociale processer, – og blandt dem ikke mindst politikere – vil hævde over for sig selv og andre, at de tænkte sig om.<sup>6</sup> Hvilket igen hænger sammen med, at det i de fleste sociale processer – og når undtages intime forbindelser mellem enkeltindivider – anses for en dyd at tænke sig om.<sup>7</sup>

Af større analytisk og erkendelsesmæssig rækkevidde er derfor det andet spørgsmål: om P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik viste sig at være anvendelig som en handleteori, og hvilke resultater den i praxis medførte.

Spørgsmålet kan søges besvaret på to måder. Man kan stille P. Munchs opfattelse over for andre samtidiges opfattelse, søge at konstatere sammenfald og afvigelser, for dernæst at udfinde, på hvilke punkter P. Munchs opfattelse var særpræget eller afvigende, og så overveje, i hvor vid udstrækning disse særpræg eller afvigelser betingede P. Munchs faktiske adfærd. I det omfang P. Munchs opfattelse var samfaldende og overensstemmende med andre samtidiges – i hvert fald i Danmark, men også andre småstatsrepræsentanters – kan den hævdes at have været anvendelig i den forstand, at det var den, som der i Danmark og i forhold til andre stater, var mulighed for at opnå enighed om at tage som udgangspunkt for beslutninger og handlinger. Der har i det foregående i ikke ringe grad været arbejdet på den måde, at andres opfattelser af Danmarks stilling i international politik er blevet stillet over for P. Munchs for netop at kunne konstatere, hvor langt der var enighed, og hvor uenigheden gjorde sig gældende. Det er her for langt de fleste punkters vedkommende blevet konstateret, at der ikke bestod nogen betydningsfuld afvigelse mellem P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling og selv hans skarpeste kritikeres i den danske politiske struktur. Ingen anfægtede, at Danmark var en småstat. Ingen anfægtede, at Danmark var afhængig af både Tyskland og Storbritannien. Ingen anfægtede, at Danmarks handelspolitik måtte prioriteres højest, da det materielle grundlag for det danske samfund blev anset for truet. Ingen benægtede alliancefriheden eller neutraliteten som den for Danmark mest fordelagtige stilling i væbnede konflikter mellem stormagter. Ingen benægtede småstatssamarbejde – blandt andet og

6. Jvf. s. 33.

7. Jvf. Alfred Kuhn: *The Study of Society*, s. 66: »... typically human behavior ... depends upon the nervous system, not the stomach or glands.«



især inden for Folkeforbundet – som en mulig fremgangsmåde for at søge at påvirke den internationale politik. Ingen benægtede, at det ville være fordelagtigt for Danmark, om man gennem deltagelse i Folkeforbundsarbejdet kunne bidrage til etableringen af et internationalt retssystem. Der kunne være tvivl og uenighed om rækkevidden og betydningen af forskellige fremgangsmåder over for fremmede stater. Således stod oppositionens skepsis og betænkelighed med hensyn til aktiv dansk udenrigspolitik gennem Folkeforbundet i klar modsætning til P. Munchs fremhævelse af dettes betydning. Men uenigheden gjaldt mere, om det kunne føre til det ønskede resultat, end om værdien af selve resultatet, hvis det blev opnået.<sup>8</sup> Gennemgår man enkeltpunkterne i P. Munchs opfattelse af Danmarks omgivelser og vilkår punkt for punkt, vil man blive slået af, hvor udbredt enighed der var i den danske debat om denne opfattelse.

Uenigheden blev meget større og tydeligere, når det drejede sig om fortolkningen af disse omgivelser og hvilke muligheder de gav Danmark for at deltage i international politik. Men denne uenighed var således langt mindre betinget af afvigende og forskellige opfattelser af det internationale system, end af modstående og uforenelige synspunkter og interesser i det danske samfund. Dette kom klarest og mest konstaterbart til udtryk i behandlingen af handelspolitiske spørgsmål, hvor hvert parti – af hensyn til spørgsmålets øjeblikkelige og afgørende betydning for et flertal af vælgerne – blev nødt til at manifestere deres synspunkter i en klar og handlingsrettet form. Når bortses fra den politiske struktur, hvor selve den partipolitiske opdeling i sig selv medførte et indbyrdes konkurrence- og pressionsforhold, synes uenigheden væsentligt at være betinget af forskellige udgangspunkter i den danske erhvervsstruktur, således at den partipolitiske uenighed i væsentlig udstrækning afspejlede uenigheden og modsætningen mellem forskellige erhvervsgrupper i det danske samfund. Strukturert på denne måde var det åbent og klart erklæret fra P. Munchs og hans partis side, at ved uforenelige modsætninger måtte landbrugets synspunkter – som de formuleredes gennem landbrugets anerkendte organisationer – være de tungestvejende. Dette blev tilsyneladende et langt stykke accepteret i den danske debat, men tilbage blev alligevel uenigheden om fremgangsmåder og midler. Her var P. Munch – dels i kraft af sin stilling som udenrigsminister, men også i overensstemmelse med hele hans syn på disse spørgsmål – langt mindre tilbøjelig

8. At en opposition kritiserer en regering er, forenklet sagt, dens vigtigste funktion og berettigelse. Dertil kom, at man naturligt fra oppositionens side var på vagt overfor, om regeringen, specielt P. Munch, benyttede en international prestige til at øge sin indflydelse i Danmark.

til at gribe til 'kraftige' og 'udfordrende' midler – der kunne karakterieres som gengældelsesforanstaltninger af samme karakter som de, Danmark stod over for fra andre stater. Han var langt mere tilbøjelig til at understrege betydningen af ikke-udfordrende midler, som ved en skønsom anvendelse dog kunne sikre det ønskede resultat. Tankegangen bag P. Munchs argumentation blev aldrig accepteret af oppositionen – hvad vel også var for meget forlangt –, men i kraft af de konstaterbare resultater og den partipolitiske konstellation, som gjorde sig gældende på det tidspunkt, lykkedes det P. Munch at fastholde og hævde sine synspunkter – for så vidt angik handelspolitikken. I det omfang en handleoris værdi kan siges at være afhængig af, hvilke resultater den kan opvise, både målt i konkrete størrelser og med hensyn til anerkendelse af disse størrelses værdi – selvom teorien i sig selv måske anfægtes –, så stod P. Munchs opfattelse – som handleteori – sin prøve vedrørende behandlingen af de handelspolitiske spørgsmål.

Samme uenighed – blot i langt skarpere form – gjorde sig gældende med hensyn til valget af midler til varetagelse af Danmarks sikkerhed. Det er utvivlsomt rigtigt set af P. Munch, at her lå den store anstødssten i hans opfattelse af Danmarks stilling i international politik.<sup>9</sup> Det skal samtidig understreges, at P. Munch selv – i sin tidlige ungdom – havde valgt at gøre denne til en anstødssten. Han kan derfor næppe med rette beklage sig over, at hans modstandere med forkærlighed kastede sig over dette punkt i hans opfattelse, for det havde han selv inviteret til. Som allerede påvist, så foregår mange overvejelser og drøftelser om en stats sikkerhedspolitiske interesser ikke – som ofte formodet og foregivet – på grundlag af en ny ydre situation eller ny erkendelse med hensyn til værdien af det ene middel i forhold til det andet. De foregår gerne på grundlag af erfaringer fra tidligere situationer, hvor hver part påberåber sig de elementer af den totale erkendte erfaring, som taler til fordel for deres i forvejen velkendte synspunkter, samt under en fortolkning, ofte en påstået årsagssammenhæng, som yderligere bestyrker det indtagne standpunkt. De er endvidere som regel fremadrettede mod en hypotetisk situation, som ingen ved noget om, men hvor alle har frit slag for at hævde at kunne se ind i fremtiden. De er desuden af anerkendte, omend måske overdrevne 'statshemmeligheds'-grunde omgivet af en atmosfære af højt diplomati og dulgte manøvrer, som gør dem yderst uegnede som grundlag for en analyse. Som påpeget er forholdet det simple, at næppe nogen – i hvert fald i den danske debat – hverken ønskede krigen for dennes egen skyld eller anså det for hverken ønskeligt eller overvejende

9. Er. 8, s. 383.

sandsynligt – før på et meget fremrykket tidspunkt –, at der overhovedet kunne blive tale om at anvende militære midler til varetagelse af danske sikkerhedspolitiske interesser i noget betydeligt omfang. Standpunkterne i den danske forsvarsdebat var overvejende indrepolitisk betinget. P. Munch havde selv bidraget til at fastholde forsvarsspørgsmålet på den danske politiske dagsorden. Standpunkterne bevægede eller ændrede sig i deres kærnepunkt reelt ikke, ligegyldigt hvad der skete i Danmarks omgivelser. Denne inderste kerne lå ikke i nogen væsensforskellig opfattelse af de muligheder, som et dansk militærvæsen i givet fald ville have over for en omfattende trusel mod Danmarks totale sikkerhed. Den lå først og fremmest i en helt forskellig og diamentralt modsat opfattelse af den indre og især den opdragende værdi af et militærvæsen, der igen var afhængig af en vidtforskellig opfattelse af, hvad en stat og dens formål var.

For P. Munch var en stat en gruppe af flere eller færre enkeltindivider, og denne gruppe havde ingen egenexistens eller egenberettigelse udover, hvad dens til enhver tid levende enkeltindivider i fællesskab kunne blive enige om at give den. Ingen hverken historisk tradition eller vision om fælles fremtid kunne påberåbes som værende overordnet og vigtigere end hensynet til de mennesker, der levede inden for gruppen, og hvis naturlige trang til individuel overlevelse og selvhævdelse gjorde det til en pligt for deres talsmænd og valgte repræsentanter i videst muligt omfang at sikre dem denne individuelle overlevelse. Han anså i høj grad danskere og derfor Danmark for at have et særpræg i forhold til alle andre mennesker; han værdsatte og fandt det umagen værd at søge at styrke og hævde dette særpræg. Men for ham var det den tåbeligst tænkelige udvej at søge at hævde og bevare dette særpræg ved anvendelsen af midler, som andre folk i andre stater besad i langt større omfang og som derfor indebar en risiko for, at danske enkeltindivider og frugten af deres arbejde skulle blive ødet i en håbløs indsats, hvor man gennem valget af midler havde bundet sig til en ufordelagtig fremgangsmåde.

For P. Munchs modstandere var en stat en éngang etableret organisation, hvis enkeltindivider alle måtte underordne sig hensynet til denne organisations fortsatte beståen. For dem var staten – i kraft af både historisk tradition og den fælles fremtids værdi – i sig selv blevet en levende organisme, der som alle andre levende organismer også måtte indrette sig på i givet fald med militære midler at hævde sin existens. De var hverken mere eller mindre nationalistiske og selvhævdende end P. Munch. Men de sluttede fra, hvordan andre stater indrettede deres midler til hævvelse af deres sikkerhed, til, at sådan måtte man også gøre i Danmark. Gennem identifikationen af staten med en levende organisme, hvis fortsatte existens det var borgernes

vigtigste og fornemste opgave at sikre, blev det for dem ikke udelukkende et spørgsmål om det var sundt eller ej for de enkelte individer at blive inddraget i militærtjeneste, men det blev simpelthen et spørgsmål om 'folkets sjæl', der for dem var en realitet i samme grad som statens beståen som en levende organisme blev anerkendt. For dem var det ikke så meget spørgsmålet om et valg mellem mere eller mindre hensigtsmæssige midler – det var simpelthen en given og indiskutabel slutning af deres udgangspunkt. For dem var gruppeadfærd – i betydningen statsadfærd – kun en noget videre udviklet og lidt mere indviklet form for individuel adfærd.

Mellem disse to opfattelser var der i deres grundliggende tankebaner ingen muligheder for et møde. Det var denne modsætning, der under forskellige former, tekniske detaljer, styrkeudregninger og strategiske spidsfindigheder til stadighed manifesteredes og blev fastholdt igennem hele P. Munchs delta-gelse i dansk politik. Men selv om der i teorien og de bagvedliggende tankebaner ikke kunne bringes nogen overensstemmelse i stand, var fortalerne for begge standpunkter gensidigt afhængige af hinanden i deres fælles, omend konkurrerende indsats inden for den danske politiske struktur. Det lykkedes da også at opretholde en *modus vivendi*, som vel i sine praktiske udslag gennem militærordningerne af 1922, 1932 og 1937 kan hævdes at have været lige utilfredsstillende for begge parter. De var alle tre kompromiser mellem disse to modsætninger – foruden mellem overvejelser af omkostninger og mulige besparelser på statsbudgettet. Da 2. verdenskrig udbrød i september 1939 kan man hævde, at nogen afgørelse om, hvilken af dem, der var rigtig, og hvilken af dem, der var forkert, ikke var blevet truffet. Begge parter mente at have ret, og begge parter mente, at tiden arbejdede for dem. Afgørelsen blev imidlertid slet ikke truffet af danskere inden for Danmark – i hvert fald kun højst indirekte. For i og med den tyske besættelse i april 1940 og i løbet af den følgende udvikling både inden og uden for Danmark, blev det P. Munchs modstandere, der sejrede.

Hverken i sin samtid eller af eftertiden er denne del af P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik blevet anerkendt eller accepteret – hverken for sit indhold eller sine resultater. Snarere tværtimod, idet man har ment at kunne hævde, at denne del af hans teori i sig selv var medvirkende til og stærkt fremmede for de begivenheder, der fandt sted i april 1940. Forudsætningen herfor er netop, at det blev P. Munchs modstandere i den fundamentale modsætning, der sejrede.

For dette punkts vedkommende må P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik således konstateres ikke at have vist sin anvendelighed i praksis. Når P. Munch mente, at halvdelen af den danske befolkning havde tilsluttet sig det synspunkt, som han stod for, skete det på grund-

lag af en sammenlægning af radikale og socialdemokratiske stemmer ved valgene i løbet af 1930'erne. En sådan slutning var næppe på noget tidspunkt berettiget. Da tilslutningen i praxis skulle stå sin prøve – og under så ugunstige vilkår som vel muligt for P. Munchs synspunkter – viste den sig at være meget begrænset, idet samtlige danske partier – også Det radikale Venstre – efter befrielsen gav udtryk for, at forsvarsspørgsmålet nu måtte tages op til 'fordomsfri drøftelse'. Det betød i realiteten at man opgav det synspunkt, at militære midler var farlige og uanvendelige for Danmark i tilfælde af en omfattende trussel mod Danmarks totale sikkerhed.

Det kan på denne baggrund ikke undre, at det positive modstykke til P. Munchs forkastelse af militære midler, nemlig den flexible anvendelse af neutralitetsbegrebet, hverken i samtid eller eftertid vakte nogen større opmærksomhed. Det beroede naturligvis også på, at denne ikke blev åbent vedgået og proklameret af P. Munch som udenrigsminister – og forøvrigt heller ikke siden. Som vi har set, kunne den rekonstrueres på nogle udsagn fra tiden efter 1. verdenskrigs ophør – en formodet forbindelse mellem P. Munch og Georg Cohn og endelig P. Munchs faktiske adfærd i løbet af 9. april. Analytisk er det et spinkelt materiale. Men mere afgørende er, at det for hans samtidige ikke var klart indlysende, at han i og med sine udtalelser om neutralitet – som alle tilsluttede sig, men med en vidtforskellig opfattelse af ordets betydning – mente at have fundet en løsning på dilemmaet mellem forkastelsen af militære midler og ønsket om bevarelse af Danmarks beståen som stat. Det kan heller ikke hævdes, at han selv var klar over det – for han gav aldrig direkte udtryk herfor. Det kan derfor godt hævdes, at han improviserede i løbet af den 9. april og blot foretog nogle reflex-rettelser for så meget desto stærkere at fremhæve det tyske tilsagn om respekten for Danmarks selvstændighed og integritet. Men i så fald var det nogle sjældent indarbejdede reflexer, som gav ham mulighed for med omhu at undgå udtrykket 'neutralitet'. Dertil kom, at selve neutralitetsbegrebet efter 2. verdenskrig kom i miskredit – både i Danmark og andre steder –, og i særlig grad efter 1949. Heller ikke denne del af P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik kan derfor anses for at have været særlig anvendelig, hvis målestokken er samtidig accept og accept af resultaterne.

Og dog forekommer det ikke så afgjort, om der med hensyn til accept af resultaterne så sikkert kan udtales, at denne udeblev. For så vidt som denne fleksibilitet i anvendelsen af neutralitetsbegrebet kan anses for at være en af forudsætningerne for, at det lykkedes indtil 29. august 1943 at opretholde 'samarbejdspolitikken' og undgå, hvad der betegnedes som 'norske tilstande', kan det ikke afvises, at dette resultat – der i hvert fald fik tilslutning fra alle danske politiske partier af nogen betydning – nød en udbredt

accept også i P. Munchs samtid.<sup>10</sup> Debatten herom, og om, hvad der kunne være sket, hvis samarbejdspolitikken havde kunnet fortsættes besættelsen igennem, kan endnu ikke anses for afsluttet.<sup>11</sup> Men det er påfaldende, at de forskere, der mest udførligt har beskæftiget sig med besættelsestidens historie i stigende omfang synes at vurdere samarbejdspolitikken mere positivt, end den blev det i den politiske debat umiddelbart efter besættelsen, for ikke at tale om den sidste del af besættelsen.<sup>12</sup> Vurderingen af dette resultat af P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik vil formentlig altid bero på, om man som udgangspunkt tager en opfattelse af begivenhederne den 9. april 1940 som en selvforskyldt national katastrofe eller som en uforudset ulykke forårsaget af overmægtige hændelser og beslutninger uden for Danmark.

Vurderet på denne måde – som handleteori og med omfanget af dens accept og accepten af dens resultater som målestok – rummer P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik meget få afvigelser fra den almindeligt accepterede opfattelse i samtidens Danmark. At P. Munch i sin virksomhed som udenrigsminister udlagde dette som en anerkendelse af både hans opfattelse og hans faktiske adfærd – indtil 9. april 1940 – er vel forståeligt. Omvendt kan man hævde, at P. Munch i løbet af sin politiske karriere var blevet så 'socialiseret' eller tilpasset, således at hans overtagelse af udenrigsministerposten ikke opfattedes som det store brud. Selv lagde P. Munch da også ved flere lejligheder vægt på at fremhæve, at der var en kontinuitet i dansk udenrigspolitik – i hvert fald fra 1920 –, og at han kun havde fortsat den linie, som var blevet indledt af hans forgængere som udenrigsministre. Synspunktet har ikke alene en teoretisk sandsynlighed for sig, idet det ville være mere overraskende, om et personskitte på udenrigsministerposten skulle medføre meget stærke brud på en stats udenrigspolitik. Det har også den sandsynlighed for sig, at både med hensyn til formuleret opfattelse og faktisk adfærd fik P. Munch ved flere lejligheder bred tilslutning i Rigsdagen. Som formuleret af Christmas Møller efter afstemningen i Folkeforbundsrådet i april 1935: Han gjorde, hvad enhver dansk udenrigsminister måtte gøre.

Ikke desto mindre rummede P. Munchs udenrigsministertid så mange dramatiske og anspændte situationer, at Danmarks udenrigspolitik under hans ledelse forekommer at have et særpræg, der adskiller den fra andre perioder uden væbnet konflikt mellem stormagter. Det er blandt andet dette,

10. Jvf. Mogens Fog i *Frit Danmarks Hvidbog*, I, Kbh. 1945, s. 11.

11. Det seneste debatindlæg er Nils Svenningens: *Danmarks Besættelse 1940–45 i Nordisk Tidsskrift for international Ret*, Vol. 37, 1967, s. 105–50.

12. Jvf. Jørgen Hæstrup: *Til Landets Bedste* –, Kbh. 1966, især s. 34 ff.

der gør den analytisk interessant. Hvad angår den del af dette særpræg, som hovedsagelig synes betinget af særlige synspunkter, som P. Munch stod for, samler opmærksomheden sig om de ovennævnte to sider af hans opfattelse af de midler og fremgangsmåder, som var anvendelige for Danmark til varetagelse af dets sikkerhedspolitiske interesse. Og af disse var det hovedsageligt på den ene af dem – forkastelsen af anvendelsen af militære midler ved en omfattende trusel mod Danmarks totale sikkerhed –, at han blev vurderet – og selv ønskede sig vurderet. Derimod synes der i ringe grad at have været opmærksomhed omkring den anden side – den utraditionelle anvendelse af neutraliteten –, skønt resultaterne heraf i stort omfang blev værdsat. Analytisk kan man næppe komme videre uden at skulle fælde en værdi, der vil betyde en standpunkttagen mellem de to diametralt modsatte opfattelser af, hvad en stat og dens formål er. Men man kan påpege, at når P. Munchs handleteori på dette punkt overhovedet kom på prøve, så beroede det ikke på noget ønske herom eller skete som følge af en beslutningskæde, der ikke tog Danmarks omgivelser i betragtning. Det beroede på beslutninger inden for et organ – Tysklands regering og centrale myndigheder –, som ingen havde forestillinger om, at man fra dansk side virkningsfuldt kunne påvirke. – Slet ikke, når Tyskland befandt sig i en væbnet konflikt med andre stormagter.<sup>13</sup>

Endvidere kan man påpege, at den militære udrustning, som Danmark var i besiddelse af i april 1940, ikke var resultatet af nogen egenhændig og personlig beslutning fra P. Munchs side. Havde det stået til ham, havde denne formentlig været endnu mindre. Men dette overskygger ikke det forhold, at også den var resultatet af forhandlinger, forslag, modforslag og kompro-

13. Om et øget dansk, eventuelt samordnet nordisk militærvæsen kunne have forhindret Weserübung i april 1940, kan alle have deres lige berettigede opfattelse af. (Jvf. Bjørn Svensson: Derfor gik det sådan 9. april, Kbh., 1965 og Erling Bjøl i Danmark og NATO, Kbh. 1968, s. 11). Rent bortset fra de mange enkeltbeslutninger, der i så fald skulle have været ændret i mange år forud – og altså måtte forudsætte en énsidig optagethed af truslen fra Tyskland i snæver sikkerhedspolitisk forstand, forudsætter synspunktet en lav tysk prioritering af de forventede resultater af Weserübung, samt at denne lave prioritering skulle holde sig uanset krigens forløb. Ingen af disse formodninger lader sig hverken afkræfte eller bekræfte, hvorfor debatten herom er ørkesløs. Ingen kan nogensinde få at vide, hvorledes man fra tysk side ville have vurderet omkostninger i forhold til gevinster, om de første havde været højere, idet gevinstens værdi næppe énsidigt og udelukkende var betinget af omkostningernes størrelse. For fuldstændigheds skyld understreger jeg, at det heller ikke lader sig gøre at få hverken be- eller afkræftet det modsatte standpunkt – som hævdede af P. Munch og regeringen – at Tyskland under alle omstændigheder ville have gennemført Weserübung. Jvf. iøvrigt Carl-Axel Gemzell: Raeder, Hitler und Skandinavien, Lund 1965.

miser inden for de politisk besluttende organer, hvor alle deltagende parter var med til at præge resultatet. Også om de ikke var begejstrede for det, og selvom de ved deres stillingtagen tog direkte afstand fra det som Det konservative Folkeparti i 1932 og 1937. En stats militære udrustnings omfang afspejler den prioritering af sikkerhedspolitiske interesser og deres varetagelse, som det på ethvert givet tidspunkt er muligt at skabe et politisk beslutningsdygtigt flertal om. Denne prioritering foregår under påberåbelse af ydre ændringer – og formentlig også til en vis grad under indtryk af disse –, men fastsættes og giver sig udslag i konkrete vedtagelser om bl.a. den militære udrustnings omfang under en indre debat, som fortrinsvis er betinget af indre forhold.

Med hensyn til P. Munchs prioritering af de i denne undersøgelse opstillede tre interesse-kategorier, er det meget tydeligt, at der er en forskel på hans personlige prioritering og den prioritering, han som udenrigsminister finder det nødvendigt at foretage. Endvidere er der tale om en skiftende prioritering, som foretages under indtryk af ændringer i omgivelserne og ændringer i opfattelser inden for den politiske struktur, som han arbejdede i.

Hvad det første angår – P. Munchs personlige prioritering – kan der næppe være tvivl om, at han anså Danmarks normative interesser for at være de vigtigste og mest påkrævede at varetage, da han tiltrådte sin udenrigsministerpost. Hele perioden igennem anså han dem for på længere sigt at være de eneste, der fundamentalt og afgørende kunne forbedre Danmarks stilling i international politik. Denne høje prioritering af Danmarks normative interesser var der ingen betydningsfuld uenighed om, selvom man fra oppositionens side kunne nære betænkeligheder ved deres varetagelse og også de mulige resultater i den formulering, som P. Munch gav dem. Det var i aller-egentligste forstand en flydende interesse, hvis varetagelse kunne blive påskønnet og anerkendt, hvis der var uopmærksomhed over for andre interesser, men om hvis resultater man fra oppositionens side nærede meget få illusioner. Det gjorde P. Munch også, men han fandt det vigtigere end den at manifestere Danmarks normative interesser, og han fandt det mindre usigtsløst end den at gøre et forsøg på at varetage dem længst muligt.

Interessen samler sig derfor mest om prioriteringen af sikkerhedspolitiske og handelspolitiske interesser. Det forekommer oplagt, at ved en indbyrdes prioritering mellem disse, var det ikke blot for P. Munch personligt, men for så godt som alle deltagere i den danske politiske debat indlysende, at handelspolitiske interesser gik forud for sikkerhedspolitiske. Dette beroede delvist på de særlige omstændigheder, hvorunder P. Munch virkede som udenrigsminister, der medførte et øget krav fra mange sider i den danske befolkning om, at handelspolitiske interesser var og burde være de mest



betydningsfulde. Men det beroede også på et andet forhold, som er mere generelt, nemlig at sikkerhedspolitiske interesser kun under ganske særlige omstændigheder eller i forhold til ganske bestemte stater forekommer truede. Efter afslutningen af 1. verdenskrig – men uden nogen illusion om, at det var krigen, der endte alle krige – samledes opmærksomheden i alle stater om enten handelspolitiske eller normative interesser, mens sikkerhedspolitiske interesser blev anset for at være mindre presserende.

Da sikkerhedspolitiske interesser atter blev presserende – og det blev de for Danmarks vedkommende i forbindelse med uroen syd for grænsen i 1933, befandt man sig i en situation, hvor den indbyrdes prioritering af handelspolitiske og sikkerhedspolitiske interesser blev yderst vanskelig og kompliceret. Nu blev man ikke i 1933 tvunget til at tage noget definitivt standpunkt til denne indbyrdes prioritering, eftersom uroen ved grænsen op-hørte, og man foretrak at forlade sig på den tyske regerings forsikringer om, at den ikke stod bag uroen. Men da man til stadighed var opmærksom på den mulighed for trusel mod dele af Danmarks sikkerhed i den manglende tyske accept af grænsedragningen i 1920, måtte man hele tiden overveje, i hvor vid udstrækning varetagelsen af handelspolitiske interesser muliggjorde og gjorde det ønskeligt at varetage sikkerhedspolitiske interesser over for denne stat, der i kraft af den danske afhængighed af afsætningen til Tyskland, besad et effektivt pressionsmiddel. Man kunne naturligvis – som man da også gjorde i praxis – 'fraktionere' sit forhold til Tyskland, således at man søgte at holde handelspolitiske og sikkerhedspolitiske interesser adskilt. Men om man fra tysk side var parat til at gøre det samme, var et åbent spørgsmål. Grænsedragningsproblemet mellem Danmark og Tyskland var et i mange henseender meget kompliceret problem, som man af mange grunde foretrak at lade ligge urørt.

I det omfang P. Munch anså mulige trusler mod Danmarks sikkerhed for udelukkende at komme fra Tyskland – også under en væbnet stormagtskonflikt – ville det inden for disse isolerede sikkerhedspolitiske interesser have været konsekvent, om han havde koncentreret sig om imødegåelse af denne trusel. Selv ville han over for en sådan problemstilling sandsynligvis have svaret, at det gjorde han også gennem sin alliancefrie politik. Men dertil kom den yderligere komplikation, at i tilfælde af væbnet konflikt mellem stormagterne, blev Tyskland rent handelspolitisk om muligt endnu vigtigere for Danmark, idet det dels besad muligheder for at afskære forbindelserne til Storbritannien og dels var endnu mere uundværligt som nødvendig modpression over for britiske krav og ønsker, der med erfaringerne fra 1. verdenskrig in mente rent handelspolitisk ikke var de mindst ubehagelige og truende. Dertil kom naturligvis, at P. Munch – som alle andre danskere –

håbede på og regnede med, at det lige som under 1. verdenskrig ville lykkes at holde Danmark uden for de direkte krigeriske forviklinger.

Den indbyrdes prioritering af sikkerhedspolitiske og handelspolitiske interesser foregik ikke udelukkende på grundlag af P. Munchs egen vurdering af disse forhold. Den foregik nok så meget under en stadig indre debat, hvor det spørgsmål, der hele tiden skulle besvares – selvom man fra især konservativ side søgte at benægte det – var, i hvor høj grad og i hvilket omfang ville man svække eller risikere varetagelsen af de handelspolitiske interesser for at kunne styrke varetagelsen af de sikkerhedspolitiske. Det var ikke udelukkende et spørgsmål om en afvejning af forholdet mellem disse to udadvendte interesser. Dertil kom spørgsmålet om, hvor meget man ville ofre på statsbudgettet til varetagelse af disse interesser – og hvilke andre udgiftsposter man eventuelt ville beskære. I en så kompliceret beslutningssituation, hvor så mange forskellige, indbyrdes modstridende og uforenelige hensyn gør sig gældende, og hvor de politiske partiers standpunkter måtte afvejes under en stadig hensyntagen til deres forventninger om vælgernes prioritering, den indbyrdes partikonstellation og deres muligheder for gennem indrømmelser på et område at opnå modydelser på et andet, er det ikke overraskende, at det bliver de almindeligt accepterede mest påtrængende og nærværende interesser – nemlig de handelspolitiske – der slår igennem som de højest prioriterede. Det var dem, der optog de fleste, og det var dem, hvorom debatten hovedsagelig stod. Der var simpelthen ikke mulighed for – med den gennem 1930'erne herskende partikonstellation – i Danmark at prioritere sikkerhedspolitiske interesser højere end handelspolitiske. At dette så heller ikke var ønsket eller tilstræbt fra P. Munchs side – fordi sikkerhedspolitik i Danmark uvægerligt medførte diskussion om forsvaret – ændrer ikke på det forhold, at næppe nogen dansk udenrigsminister ville have været i stand til at påvirke og ændre udfaldet af denne overvejelse af og debat om prioriteringen af de handelspolitiske interesser som de højeste.

Man kan også foretage en vurdering af P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling på en anden måde. Man kan stille den over for den sparsomme teori, der findes inden for faget international politik om småstaters adfærd, og overveje, hvor den falder sammen med eller afviger fra denne, og hvad der i givet fald betinger dette.

Hovedsynspunkterne i den foreløbige sparsomme teoridannelse om småstaters stilling og vilkår i international politik er tidligere anført.<sup>14</sup> Som dér omtalt er der udbredt enighed blandt teoretikerne om, at der i det internationale system – og uafhængig af tid og sted – består en rangfølge mellem

14. Jvf. s. 10 ff.

staterne i kraft af deres indbyrdes styrke og hele potentiel. Der er enighed om, at småstater altid befinder sig 'nederst' i denne rangfølge og derfor ikke kan påvirke den internationale politik så meget, som denne – især som den føres af stormagterne – kan påvirke dem og deres stilling. Det vil med andre ord sige, at man mener at stormagtsdominansen er et gennemgående og accepteret træk ved den internationale politik.

Som påvist blev dette også accepteret af P. Munch og hans samtidige. Det var nu de vilkår, hvorunder en småstat som Danmark måtte indrette sig – og dem kunne man fra dansk side ikke se bort fra.

Men, som også påvist, mente P. Munch ikke, at dette under alle omstændigheder og i alle spørgsmål henviste småstaterne til passiv afventen af, hvad stormagterne kunne blive enige om, eller hvorledes de i deres indbyrdes forhold fandt det fordelagtigt for dem selv at disponere også over de små stater. Her var han – i hvert fald fra tiden efter 1. verdenskrig – mere indstillet på, at det dog kunne nytte og var et forsøg værd at prøve at ændre på disse vilkår i stedet for at acceptere dem uden indvending og underkaste sig alle konsekvenser af stormagternes dominans. Fra Venstres og Det konservative Folkepartis side var hovedindholdet i deres opfattelse, at således som verden nu engang var, havde den altid været og ville den andsynligvis fortsætte med at være; det var overmod og indbildning hos små stater, hvis de forestillede sig, at de kunne påvirke den internationale politik, og de løb blot en unødigt risiko for at bringe sig selv i vanskeligheder. Fundamentalt hvilede denne indstilling formentlig på en opfattelse af 'den menneskelige natur' som en uforanderlig, statisk størrelse, der nu engang – uanset tid og sted – fik mennesker og menneskelige grupper til at indordne sig i visse fastlagte hierarkier, som det ikke nyttede at søge at ændre på.<sup>15</sup>

Sammenholder man disse to modsatte opfattelser med fremherskende opfattelser inden for teoridannelsen i faget international politik, er det påfaldende, at der er betydelig overensstemmelse mellem Venstres og Konservatives opfattelse og den 'realistiske skoles', repræsenteret især af Hans J. Morgenthau. P. Munchs opfattelse er på dette punkt snarere i overensstemmelse med, hvad man kunne benævne 'den sociologiske skole' repræsenteret af franskmænden Aron og amerikaneren Wolfers.

15. At sådanne synspunkter er bekvemme og derfor forståeligt udbredte blandt grupper, der befinder sig højt placeret inden for det for dem mest relevante system – i dette tilfælde det danske samfund – er hverken nogen ny eller overraskende konstatering. Analytisk vil man vægre sig mød at operere med begrebet 'den menneskelige natur' i samfundsvidenskaberne, men stadig inden for de grene af naturvidenskaben, der beskæftiger sig med den menneskelige organisme. Jvf. Alfred Kuhn: *The Study of Society*, kap. 3–4.

Men, som omtalt, består der både hos Aron og Wolfers en vis uklarhed med hensyn til, inden for hvilke områder og på hvilke måder, de små stater kan varetage deres interesser i forhold til stormagterne. Aron har påpeget forskellene i behov og deraf afledede krav, som medfører, at hvad der er vigtigt for en småstat – f.ex. handelspolitisk – er mindre betydningsfuldt for en stormagt, og George Liska har gjort samme betragtning gældende. Som omtalt var P. Munch opmærksom på dette forhold, men snarere i den negative form, i den betydning, at dette øgede de små staters vanskeligheder, fordi de altid ville befinde sig i en ugunstig forhandlingsposition, når de stod direkte over for stormagter, for hvem udfaldet af forhandlingen ikke havde samme omfattende betydning som for den lille stat.

Mere i overensstemmelse med P. Munchs opfattelse er Wolfers fremhævelse af 'the power of the weak', hvis indhold han mener styrkes på grund af forholdet mellem stormagterne. Han skriver således: »Further power accrues to a weak contry if it can credibly threaten to switch its allegiance from one side to the other.«<sup>16</sup> Det var netop, hvad P. Munch hævdede at gøre og understregede betydningen af, især med henblik på varetagelsen af Danmarks handelspolitiske interesser. Her fremhævede han stadig betydningen af både vanskeligheder, men også fordele ved, at Danmark havde en position, hvor både Tyskland og Storbritannien var interesserede i opretholdelsen af handelspolitiske forbindelser med Danmark. Det var formentlig denne bevidste udnyttelse af den danske position, der blandt andet var medvirkende til, at Danmark rent handelspolitisk dog klarede sig i løbet af 1930'erne.

Både formuleret og i praxis viste P. Munch stor årvågenhed over for det problem, på hvilke måder og i hvilke retninger, Danmark – som småstat – kunne udnytte stormagternes indbyrdes forhold til egen fordel. Det er meget forenklet sagt den tankegang, der går igennem al teoretisk litteratur, der overhovedet beskæftiger sig med småstats-problematikken, og som ikke anser existensen af småstater for at være et rudiment fra en uomtænksom fortid.<sup>17</sup> Forudsætningen herfor var indlysende Danmarks dobbelte afhængighed af både Tyskland og Storbritannien. Havde P. Munch været udenrigsminister i Norge, Finland eller Sverige havde denne problemstilling formentlig ikke været så indlysende for ham.

Den mest udførlige og gennearbejdede undersøgelse af småstats-problemet er, som nævnt, Annette Baker Fox' studie.<sup>18</sup> Den er baseret på en gan-

16. Arnold Wolfers: *Discord and Collaboration*, s. 112.

17. Jvf. Arnold Wolfers: *In Defense of Small Countries*. *Yale Review*, Winter 1943, s. 201–20. Her plæderes for det synspunkt, at en lille stat kan være en lige så effektiv og ønskværdig ramme om menneskelig aktivitet som en stormagt.

18. Jvf. s. 12.

ske specifik og atypisk situation – nemlig en igangværende væbnet stormagtskonflikt – og er derfor af forståelige grunde koncentreret om sikkerhedspolitiske problemer: hvorledes små stater undgår at få deres 'suverænit' i betydningen beståen som stater totalt ødelagt under en stormagtskonflikt. Imidlertid er det ikke uden interesse at stille hendes på grundlag af sine resultater formulerede teoretiske indsigter over for P. Munchs opfattelse.

I sin konklusion om småstaters indflydelse, fremhæver hun som forudsætning for, at det skulle lykkes for småstater at hævde deres beståen som stater, følgende forudsætninger: At så mange stormagter som muligt var interesseret i staten, altså så kompleks og uoverskuelig en balance som vel muligt; at stormagternes militære styrke i den pågældende region var nogenlunde jævnbyrdig; at stormagterne var mere optagede af andre områder, og at småstaten var fjernt fra den direkte forbindelseslinie mellem stormagterne, samt at de fysiske (geografiske) hindringer for en militær aktion var så store som muligt. Hun nævner endvidere betydningen af besiddelsen af 'knappe goder', som begge stormagter er interesserede i, hvor omfanget af disse skulle virke hæmmende på ønske om militære aktioner. Økonomisk selvforsyning fremhæves som et aktiv, lige som indre splittelse hos den stormagt, der truer, og dennes grad af binding til internationale normer. Endelig fremhæves betydningen af statens 'alder' i den forstand, at den gennem lang tid har været etableret og anerkendt som en stat, som også stormagterne har forhandlet med. Endelig nævnes antallet af stater, der ønsker og stræber efter at holde sig uden for krigen.<sup>19</sup>

Går man disse punkter efter – og for en tid ser bort fra den specifikke situation, de er baseret på – opdager man, at flere af dem går igen i P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling. Han påpegede værdien af den komplekse balance mellem stormagterne – både for Danmarks vedkommende, men mere almindeligt for udsigterne til, at en stormagtskonflikt overhovedet skulle udbrude. Under handelspolitiske drøftelser fremhævede han værdien af, at Tyskland og Storbritannien med hensyn til Danmark opvejede hinanden. Geografisk fjernhed fra konfliktområder og betydningen af en stats geografi behøver næppe yderligere kommentarer. Men igen ved omtalen af 'knappe goder' kan påpeges P. Munchs fremhævelse af betydningen for den danske afsætning af, at danske exportvarer blev gjort 'knappe' gennem begrænsning af produktionen, og at de vedblev med at være 'knappe' for modtagerstaterne i den forstand, at de fortsat begge havde brug for at indføre dem. Økonomisk selvforsynings fordele var P. Munch ikke blind for, men problemet var ikke aktuelt for Danmark. Splittelsen hos den stormagt,

19. Anf. værk, s. 183 f.

der truede, var også for ham et aktiv, som kunne udnyttes. Antallet af neutrale stater – eller upartiske stater, som P. Munch foretrak at kalde dem – spillede afgjort en stor rolle i hans opfattelse af Danmarks stilling.

Tilbage bliver punkterne om stormagternes binding af internationale normer og statens alder. Dem vil vi senere vende tilbage til.

Først skal omtales David Vitals teoretiske overvejelser af småstatsproblematikken.<sup>20</sup> De er ikke baserede på nogen specifik empirisk undersøgelse, men tager lige som Annette Baker Fox' synspunkter specielt sigte på den sikkerhedspolitiske problemstilling. Som omtalt er hans hovedresultat, at en småstat har valget mellem tre forskellige fremgangsmåder: passivitet – aktivitet og bevarelsen af status quo. Det første skildres som en ubekymret laden stå til, hvor man accepterer, at statens beståen er truet, men ikke afgørende vigtig. Det andet er en udadventt virksomhed, hvor man med alle midler søger at ændre omgivelserne, således at statens beståen sikres bedre gennem ændringer heri. Det tredje er en opbygning af indre ressourcer – og i denne forbindelse først og fremmest de militære –, som formodes at give en sådan afskrækning over for andre stater, at de ikke overvejer at foretage forsøg på at true statens sikkerhed. Sammenholdes denne meget spekulative og énsidigt sikkerhedspolitiske teori med P. Munchs opfattelse, kan han karakteriseres som passiv – eller i nogen grad passiv – i hans ungdom, aktiv som udenrigsminister – men på ganske andre områder end Vital forestiller sig det – og under hele hans politiske virksomhed som bevarende af status quo, idet han tillagde det stor betydning at udbygge og styrke alle indre danske ressourcer, med undtagelse af de militære.<sup>21</sup>

Endvidere skal omtales Robert L. Rothsteins nyligt udkomne studie af alliancer og småstater.<sup>22</sup> Også Rothsteins problemformulering og opmærksomhedsfelt er begrænset. Han taler nok om småstatsinteresser, men har udelukkende de sikkerhedspolitiske for øje. Ikke desto mindre er det en meget fortjenstfuld studie, som man ikke kommer udenom ved en overvejelse af små staters vilkår i international politik. Hans definition af en lille stat er et fremskridt i forhold til tidligere, fordi han inddrager statens egen vurdering af sin stilling som noget væsentligt. Det medfører, at han er opmærksom på,

20. Jvf. s. 13 f.

21. Både P. Munch (Er. 8, s. 386 f., jvf. Erik Rasmussen: Velfærdsstaten på Vej, s. 509) og andre statsmænd fra småstater (f. ex. Halvdan Koht, se Ørvik II, s. 376 f.) fremhævede gerne denne side af deres politiske indsats. Men den hverken løste eller overflødiggjorde spørgsmålet om midler og fremgangsmåder til varetagelse af statens ydre interesser – herunder de sikkerhedspolitiske. Det var de i deres dærende roller tvunget til at tage stilling til og have en opfattelse af.

22. Jvf. s. 14 ff.

at det at være en lille stat ikke i sig selv indebærer nogen på forhånd given konklusion med hensyn til valg af midler og fremgangsmåder, lige som det heller ikke begrænser en stats muligheder inden for alle områder. Meget central er hele hans dybtgående analyse af allianceproblematikken. Han understreger den store risiko, en lille stat løber ved at være i alliance med en stormagt. Specielt om 1930'erne skriver han: »If this period provides a classic example of the disutility of Great Power-Small Power alignments, it also furnishes an example of the utility of Small Power groupings. The latter are most likely to be effective in a period when war is unlikely and when the Great Powers cannot agree on a common policy.«<sup>23</sup> Han gør i den forbindelse opmærksom på, at »The existence of the League of Nations added to the value of a Small Power alliance.«<sup>24</sup> Netop heri – og i hans advarsel mod at overdrive værdien af en småstatsgruppering, når det gælder militær styrke til varetagelse af sikkerhedspolitiske interesser – er han ganske på linie med P. Munchs proklamerede opfattelse og faktiske adfærd. Derimod er der stor afstand mellem dem i vurderingen af den alliancefrie eller neutrale holdning i forhold til stormagtsmodsætninger.

Rothstein er kommet frem til sine resultater på grundlag af to meget omfattende enkeltundersøgelser. Det er forståeligt, at disse – sammen med hans problemformulering – har præget de generelle teser, han når frem til. Således må hans påstand om, at indtil 1930'erne var Frankrig den eneste magtfaktor i Europa,<sup>25</sup> formodes at bero på hans materiale, der er af fortrinsvis fransk, belgisk og tjekkoslovakisk oprindelse. For andre småstater i Europa var der utvivlsomt flere magtfaktorer, og inden for Folkeforbundet har Storbritannien hele mellemkrigstiden igennem været en afgørende magtfaktor. Det hænger formentlig også sammen med, at Rothsteins definition af magt er meget énsidig militær. Han udviser meget ringe forståelse for hensigten med den distancering fra Folkeforbundspagtens sanktionsbestemmelser, som en række småstater foretog fra 1936.<sup>26</sup> Han betegner den som »self-styled neutrality« og finder den i strid med selve pagten.<sup>27</sup> Det forekommer noget overraskende, at Rothstein – der dog omtaler Folkeforbundets udvikling i retning af at blive brugt og opfattet som en alliance i modsætninger mellem stormagterne<sup>28</sup> – slet ikke overvejer, hvilket dilemma

23. Anf. værk, s. 229.

24. Anf. værk, s. 230.

25. Anf. værk, s. 223.

26. Jvf. s. 229 f.

27. Anf. værk, s. 31 f. Han mener, at disse stater selv proklamerede sig som neutrale allerede fra 1936 og opfatter iøvrigt neutralitet som identisk med en given fortolkning af neutralitetsreglerne fra før 1. verdenskrig.

28. Anf. værk, s. 40.

dette var netop for småstaterne, som så fordelene ved at have en international organisation, men som også så risikoen for gennem den at blive bragt i uønskede alliancer med stormagterne. Rothstein mener dog at kunne forstå småstaternes adfærd så langt, at han karakteriserer den som »a desperate attempt to avoid war«, men kalder samtidig et sådant forsøg for vægning mod »to confront the real world.«<sup>29</sup> Det er netop det centrale punkt i spørgsmålet om småstaternes adfærd: Hvem afgør, hvordan den virkelige verden ser ud? Med Rothsteins meget raffinerede definition af en småstat som udgangspunkt – hvori netop indgår statens *egen* opfattelse – forekommer det selvmodsigende, at denne mulighed for selvstændig vurdering og stillingtagen ikke skulle gælde sikkerhedspolitiske spørgsmål.

Alle tre nævnte forskere er meget stærkt og énsidigt optagede af sikkerhedspolitiske problemer. Det kan derfor forekomme noget irrelevant at sammenligne deres teorier med P. Munchs opfattelse, der i så ringe omfang blev formuleret med hensyn til sikkerhedspolitikken. Ikke desto mindre viser det sig ved en sådan sammenligning, at der på en lang række punkter består et sådant sammenfald mellem, hvad teoretikerne – spekulativt eller ad empirisk vej – er nået frem til, og den opfattelse, som P. Munch som aktiv deltager i international politik gav udtryk for, at det næppe kan bero udelukkende på tilfældigheder. Overensstemmelsen er endog påviselig, selvom teoretikerne og P. Munch har beskæftiget sig med helt forskellige konkrete situationer, stater og tidspunkter; det eneste fælles for dem er, at de har beskæftiget sig centralt med småstatsproblematik. Det bestyrker formodningen om, at der består muligheder for at trænge endnu dybere end hidtil i hele denne problematik – blandt andet gennem studier af opfattelsen hos småstats talsmænd. Det påfaldende sammenfald i dette tilfælde kan bero på, at P. Munch i så udstrakt grad anskuede Danmarks stilling i hans udenrigsministertid som ikke mindst handelspolitisk truet under 'den økonomiske krigsførelse' mellem stormagterne. Derved bringes hans og teoretikernes oplevelses- og ytringssituation meget nær hinanden, idet de alle er optagede af konflikten i omgivelserne som betydningsfuld for den lille stats adfærd.

Men sammenfald og overensstemmelse kan ikke skjule, at der også består afgørende forskelle mellem teoretikernes og P. Munchs opfattelse af småstats vilkår og muligheder. Nævnt er Rothsteins afvisning af alliancefri eller neutral adfærd. Annette Baker Fox er af indlysende grunde langt mere forstående over for neutralitet som udenrigspolitisk adfærd under en væbnet stormagtskonflikt; det var nemlig karakteristisk for de fleste af de stater, hvis udenrigspolitik hun undersøgte. Men hun er samtidig meget optaget af

29. Anf. værk, s. 233.



spørgsmålet om de militære midlers omfang. Hun giver ofte udtryk for en vis bekymring over den tendens til at prioritere levestandard og indre udvikling højere end anskaffelsen af militære midler, som hun finder så udbredt i de tre nordiske stater, hun behandler.<sup>30</sup> Det er, som om hun finder det betænkeligt, at småstater kan udvise en sådan mangel på opmærksomhed over for ydre trusler eller risici. Det er en forståelig betragtning ud fra hendes undersøgelsessituation, hvor tilstedeværelsen eller savnet af militære midler formentlig er indgået meget centralt i alle overvejelser af og kommentarer til småstaternes situation. Men det understreger samtidig denne situations begrænsning med henblik på at vinde forståelse af, hvad der det meste af tiden er det typiske og mest relevante for småstater. Hun er meget lidt opmærksom på, at småstater også har et handelspolitisk overlevelseshproblem, som under de fleste omstændigheder og i de længste perioder forekommer langt mere tungtvejende end det sikkerhedspolitiske.<sup>31</sup>

Som anført, fremhæver Annette Baker Fox også betydningen af stormagternes binding af internationale normer – således det forkerte i at angribe neutrale stater –, lige som David Vital anfører aktive forsøg på at ændre omgivelserne som en anvendelig fremgangsmåde for småstater.

Vender vi os nu atter mod P. Munchs opfattelse, bliver vi opmærksom på, at hele hans opfattelse af både Folkeforbundet og Danmarks normative interesser i så udstrakt grad netop var udadvendte med det formål at søge ad denne vej og på denne måde at bidrage til at ændre Danmarks omgivelser. Til dette formål fandt han også det nordiske samarbejde og det udvidede småstatssamarbejde anvendeligt, lige som han inden for Folkeforbundet i vid udstrækning knyttede Danmarks normative interesser til Storbritannien og i sin adfærd benyttede både 'demonstrationen' og 'den skjulte alliancepolitik'. Her er et område, som i alt for ringe grad har været genstand for opmærksomhed inden for forskningen af international politik: nemlig små staters adfærd og muligheder inden for organiserede forhandlingsrammer som Folkeforbundet, og overvejelser af, inden for hvilke områder, småstater har størst mulighed for at søge at ændre deres omgivelser, og på hvilken måde, de har søgt og søger at gøre det. Når man hidtil har været så opmærksom herpå, kan det blandt andet skyldes, at man i sin op-

30. Annette Baker Fox: *The Power of Small States Diplomacy in World War II*, s. 43, 104 f., 108 f.

31. I sin trang til at forstå små staters vilkår går Anette Baker Fox meget vidt, bl. a. med hensyn til at der findes mange forskellige måder at sikre statens beståen på. Således fremhæver hun som afgørende, at Norge og Finland efter krigen reetableredes som selvstændige stater. (Anf. værk, s. 180). Anlægges samme målestok for Danmark, får P. Munchs opfattelse og praxis et helt nyt perspektiv.

tagethed af det internationale samfunds anarkiske karakter og normernes erkendt omskiftelige og ikke altid overensstemmende formulering, dels har koncentreret al sin opmærksomhed om stormagternes dominans, som er den bedst belyste og lettest konstaterbare, og dels har anset international organisation for at være blot så stor en omvej og så mange ord for – som altid – at varetage stormagternes nationale interesser.

Der var i mellemkrigsårene og under Folkeforbundet megen opmærksomhed omkring småstatsproblematikken – ikke mindst i forbindelse med Folkeforbundet og dens forhandlingsform, der forekom ny og ejendommelig. Men den var hovedsagelig udsprunget hos og blev formuleret af små staters talsmænd i et forståeligt ønske om at fremhæve småstaters fortjenester på bekostning af stormagterne i en form, som vi også har mødt den hos P. Munch.<sup>32</sup> Den var samtidig meget folkeretlig i sit sigte og sin anskuelsesmåde, hvorfor der blev lagt meget stor vægt på at fremhæve de små staters gentagne ord om værdien af et internationalt retssamfund, som om disse gentagelser i sig selv sagde så forfærdelig meget om deres adfærd.<sup>33</sup> Denne anskuelsesmåde var erkendelsesmæssigt ikke meget værdifuld, da den blot måtte konstatere – hvad næppe overraskede nogen –, at småstater hellere ville føre sager for en domstol end krig – hvilket man så formodede var omvendt for stormagterne. Småstaterne brugte bevidst dette som et middel til at hævde deres egen 'godhed' –, som jo imidlertid ikke forhindrede dem i efter fattig evne at varetage egne interesser bedst muligt på mere traditionel måde. Noget dybere indtryk på stormagterne gjorde denne adfærd næppe.<sup>34</sup>

Også forhandlingsformen inden for Folkeforbundet var genstand for en vis opmærksomhed, i hvert fald ved dets begyndelse.<sup>35</sup> Men efter en vis optimisme med hensyn til, at der her var skabt en ny fremgangsmåde, som ville revolutionere den internationale politik – her spillede 'verdensopinionen' en mystisk, men central rolle –, var det snart de professionelle diplomaters tur til med slet skjult skadefryd at påvise, at det hele nu engang lå bedst i deres hænder og uden dem udviklede sig til snak.<sup>36</sup>

32. Således allerede Fridtjof Nansen: *The Mission of Small States. American-Scandinavian Review, Vol. VI, 1918, s. 9–13*, og Carl J. Hambro: *The Role of the Smaller Powers in International Affairs Today. International Affairs, Vol. XV, 1936, s. 167–182*.

33. Et typisk eksempel er S. Shepard Jones' anf. værk, der blankt accepterer, at de nordiske stater stred for rettens sejr i Folkeforbundet.

34. Svagheden ved den proklamerede form lå formentlig deri, at den gik ud fra total ret eller total uret – omend man i praxis var langt mere flexibel.

35. F. ex. Hankey: *Diplomacy By Conference*, London 1946. Især kap. I.

36. Særlig udtalt Harold Nicolson: *Diplomacy*. London 1939, og *The Evolution of Diplomatic Method*, London 1954, især kap. IV.

Men på ét punkt – som var helt centralt i P. Munchs opfattelse og også er blevet genstand for meget stor opmærksomhed – afviger P. Munch fra så godt som alle teoretikere inden for faget international politik. Det er med hensyn til anvendelsen af militære midler og neutraliteten. I denne sammenligning kommer P. Munchs opfattelse således på dette punkt til at indtage en særstilling, som gør den markant og original. Det er – når man sætter sagen på spidsen – det eneste særprægede og bemærkelsesværdige ved P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik.

Om dette ene punkt berettiger til – også rent logisk og erkendelsesmæssigt – at affærdige P. Munchs opfattelse som handleteori, forekommer imidlertid at være et åbent spørgsmål. Til udvidelse af vor viden om, hvorledes statsmænd kan handle og tænke, forekommer P. Munchs opfattelse – netop på grund af dette ene punkt – at være en gevinst. Ved hans hjælp er vi nu i stand til at være opmærksomme på, at der består den teoretiske mulighed, at en statsmand fra en småstat kan foretage en tilsvarende kombination af forkastelse af anvendelsen af militære midler i konfrontation med militært overlegne stater og flexibel anvendelse af neutralitetsbegrebet for at søge at løse et problem, der fortsat antages at være gældende for alle småstater: at bevare deres beståen uden for store omkostninger.

Det, der så udbredt opfattes som en følge af P. Munchs handleteori, nemlig Danmarks besættelse i april 1940, var ikke rent logisk nogen given eller uundgåelig konsekvens heraf. Det ville det have været, hvis P. Munch var gået ud fra, at det enten var direkte ønskeligt, at en sådan besættelse fandt sted, eller at tilstedeværelsen af en militært svagt udrustet småstat i nærheden af stormagter i indbyrdes væbnet konflikt uundgåeligt ville medføre, at enten den ene eller den anden af disse stormagter måtte bemægtige sig dens område og ressourcer. Ingen af delene indgik i hans opfattelse, der med hensyn til småstatens situation under en væbnet stormagtskonflikt var helt klar med hensyn til den risiko, der i så tilfælde ville bestå for alle småstater. Men samtidig – især på grundlag af erfaringer fra 1. verdenskrig – gik ud fra, at der kunne bestå en fordel for begge krigsførende stormagter i at holde småstater, herunder Danmark, uden for de direkte krigsbegivenheder. At dette i praksis ikke viste at blive tilfældet under 2. verdenskrig, beroede ikke på nogen brist i den logiske opbygning af P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik, men på, at den ene af stormagterne, nemlig Tyskland, ikke fandt denne fordel tilstrækkelig stor til at undlade at foretage en besættelse af Danmark.

Som omtalt indgik blandt de elementer, som Anette Baker Fox anførte som værdifulde for en småstat til bevarelse af dens beståen også et punkt, der hed statens alder. Dette indgik aldrig udtalt i P. Munchs argumentation ved-

rørende hans opfattelse af Danmarks stilling. Men det forekom udtalt at ligge bag hans formodning om, at en besættelse – i hvert fald delvis – under en væbnet stormagtskonflikt ikke nødvendigvis behøvede at medføre, at statens beståen efter konfliktens afslutning blev antastet. Det beroede naturligvis på indstillingen og opfattelsen hos sejrherrene, dvs. den eller de sejrende stormagter, efter en sådan konflikt. Men at udfaldet af en sådan konflikt – uanset hvem der sejrede – skulle resultere i noget stærkt ønske om og mulighed for fuldstændig at ændre det internationale system – helt ned til spørgsmålet om den fortsatte beståen af småstater som Danmark –, anså P. Munch for yderst usandsynligt.<sup>37</sup> Anlægger man med Anette Baker Fox det synspunkt, at det afgørende var, at småstaten – i dette tilfælde Danmark – efter krigen genopstod som selvstændig og fuldt anerkendt stat, bliver afstanden mellem hendes og P. Munchs opfattelser væsentligt reduceret, idet det så blot bliver et spørgsmål om, hvorvidt en småstat kan gøre sig 'fortjent' hertil ved egen indsats eller ej.

Foretager man den abstraktion og det disengagement over for den 'faktiske verden', som må antages at være alle samfundsvidenskabers eneste mulighed for at betragte menneskelige handlinger og beslutninger som enkeltforsøg i et stort samfundsvidenskabeligt laboratorium,<sup>38</sup> må man karakterisere P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik og hans anvendelse af sin handleteori i det enkelte konkrete tilfælde i april 1940 som et interessant experiment med anvendelse af en original fremgangsmåde. Experimentets udfald – og som relevant målestok kan kun anlægges statens overlevelse med de færrest mulige omkostninger – kan ikke siges éntydigt at afgøre, om handleteorien var anvendelig eller ej. Men det kan skærpe vor opmærksomhed over for de både indre og ydre omstændigheder, der betingede, om experimentet blev opfattet som succes eller fiasko for denne del af P. Munchs handleteori.

Men hverken experimentelt eller i almindelighed som handleteori stillet i forhold til en erkendelsesmæssig teori, vil man stille sig tilfreds med at vurdere P. Munchs opfattelse ene og alene på denne del af hans handleteori – hvor interessant og afgørende den end kan være. Man kan nemlig hævde, at denne del var man slet ikke blevet opmærksom på, hvis man ikke fra tysk side havde besluttet sig for at besætte Danmark i april 1940. Det

37. Hvor meget en væbnet konflikt overhovedet ændrede i det internationale system, stillede han sig skeptisk overfor; jvf. hans bemærkninger om sandsynlige forhold efter krigen, Er. 7, s. 395, 8, s. 49 og 119.

38. Jvf. Lukianos fra Samosata: Hvorledes man bør skrive Historie. Oversat af M. Cl. Gertz, Kbh. 1904, s. 46: ... »en Mand, der i sine Skrifter staar som fremmed og fædrelandsløs«.

var således ikke en for P. Munch selv afgørende del af hans opfattelse. Selv lagde han meget mere vægt på de aktive, udadvendte dele af sin handleteori – varetagelsen af Danmarks normative interesser og den aktive deltagelse i den internationale politik inden for den organiserede forhandlingsramme, der var blevet etableret med Folkeforbundet.

For teoridannelsen vedrørende småstatsadfærd i international politik er der det interessante ved P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i så henseende, at den forekommer at foregribe en småstatsadfærd, som man hidtil har anset for overvejende betinget af det internationale system efter 1945, herunder tilstedeværelsen af to og kun to dominerende stormagter.

Som omtalt har nyere teoridannelse inden for faget international politik i stigende grad beskæftiget sig med småstaters adfærd og international organisation – og for samspillet mellem disse to forhold. En enkelt teoretiker, J. W. Burton, har søgt at formulere en helt ny teori for international politik, hvis udgangspunkt – og formål – netop er at påvise, at der i og med 'alliancefriheden' er skabt nye og hidtil ukendte former for international politik, som hovedsagelig har deres udspring i de nye staters indre forhold.<sup>39</sup> Det er ikke hensigten her at overveje eller vurdere det holdbare eller uholdbare i Burtons teoridannelse.<sup>40</sup> Her er det afgørende, at Burton i sin teori beskriver fremgangsmåder og synspunkter, som i mange henseender ligger tæt op ad dem, P. Munch gav udtryk for under sin aktive deltagelse i international politik. Burton kender formentlig ikke P. Munch og hans udtalelser; han anfører dog at have læst Georg Cohns disputats om Neo-Neutralitet i den amerikanske udgave. Den påfaldende overensstemmelse er derfor interessant, fordi den tyder på et behov for yderligere undersøgelse og efterprøvelse af anlagte synspunkter på småstatsadfærd også for tiden efter 1945.<sup>41</sup>

Noget tilsvarende gælder nyere teoridannelse om international organisation og småstaters adfærd inden for denne – efter 1945 De forenede Nationer. Her er man i stigende grad opmærksom på, at denne forhandlingsramme forøger småstaters i forvejen overskuelige magtpotentiel og giver dem flere

39. J. W. Burton: *International Relations. A General Theory*, især s. 232 ff.

40. Gennemgående kritiske og negative anmeldelser er givet af Inis L. Claude, Jr. i *Political Science Quarterly*, Vol. LXXXI, 1966, Norman L. Hill i *Midwest Journal of Political Science*, Vol. X, 1966 og Charles A. McClelland i *Journal of Politics*, Vol. 28, 1966.

41. Når Burton således hævder, at de nye staters »alliancefrihed« har sit udspring i disse staters indre forhold, kan man vanskeligt undgå at undres over, at en tilsvarende adfærd var så udbredt blandt småstater allerede i 1930'erne. Deres indre forhold svarede ikke til de nye staters efter 1945; men der var ligheder i ydre forhold.

og tidligere ukendte pressionsmidler over for stormagterne.<sup>42</sup> Også på dette punkt forekommer P. Munchs opfattelse og adfærd at foregribe en senere udvikling under vidt forskellige omstændigheder og vilkår, hvilket øger interessen for hans og andre småstats-repræsentanternes synspunkter og adfærd inden for Folkeforbundet i mellemkrigsårene.

Endelig skal anføres, at nyere teoretikere i stigende grad er opmærksom på, at alle stater – store som små – har interesser at varetage med hensyn til opbygningen og udviklingen af internationale normer med eventuel etablering som international ret for øje. Men samtidig er man blevet opmærksom på, at for mange stater – både store, små, nye og gamle – kan der simpelthen bestå en interesse i at søge at ændre bestående normer og ret, fordi disse forekommer at begunstige bestående tilstande og vilkår i det internationale system, som stater af vidtforskellige grunde og med vidtforskellige formål ønsker ændrede.<sup>43</sup> Denne ændring – eller bestræbelse for ændring – kan foregå på mange forskellige måder og ad mange forskellige veje. Men bemærkelsesværdigt er, at man i stigende omfang gør opmærksom på De forenede Nationer – og specielt dets Generalforsamling – som et af de steder, hvor denne normskabende proces foregår mest bevidst og gennemtænkt.<sup>44</sup> Hvad P. Munch talte så meget om, at skabe et internationalt retssamfund, var formentlig i sin yderste konsekvens noget helt andet end denne langsomme, ofte resultatløse stræben fra hver enkelt stats side for at få skabt sådanne normer og etableret sådanne retsregler, som er forenelige med dens interesser. Men i praxis, og når han skulle søge at klargøre, hvori arbejdet for det internationale retssamfund bestod, blev det fundamentalt samme fremgangsmåde, som den, der nu er gjort til genstand for undersøgelser og teoretiske overvejelser inden for international politik.

Denne påvisning af en sammenhæng med og, forekommer det, foregribelse af forhold, fremgangsmåder og synspunkter, som teoretikere inden for faget først langt senere og under indtryk af helt andre ydre tilstande og begivenheder har fået øjnene op for, siger i sig selv intet om, at P. Munchs handle-

42. Således Inis L. Claude, Jr.: *Swords Into Plowshares, The Problems and Progress of International Organization*, New York, 1964, især kap. 5, 7 og 8. Jvf. Padelford & Goodrich: *The United Nations in the Balance*, New York 1965, Kap. III og Duroselle & Meyriat: *Les Nouveaux États dans les Relations Internationales*, Paris, 1962, Kap. III.

43. Louis Henkin: *How Nations Behave. Law and Foreign Policy*, New York, 1968, især Part Three og Part Five.

44. Inis L. Claude, Jr.: *Collective Legitimization* i Padelford & Goodrich: *The United Nations in the Balance*, s. 479 ff. og sammes *The Changing United Nations*, New York 1967, kap. 4: *Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations*, s. 73–103.

teori skulle være logisk mere konsistent end nogensomhelst anden samtidig. Men den bidrager til at skærpe opmærksomheden over for det forhold, at dels er småstatsadfærd måske ikke så bundet til tid og sted, som man ofte er tilbøjelig til at antage, og dels at man ved at lytte opmærksomt og analyserende til en statsmand, når han udtaler sig om sin stats stilling i den internationale politik, kan blive opmærksom på indsigter og forhold, som selv de mest velfunderede teoretikere risikerer at overse.

Endelig kan man stille det spørgsmål, om P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik var realistisk. Tog den både ydre vilkår og indre forhold i betragtning, placerede disse i et indbyrdes forhold og søgte at formulere synspunkter og fremgangsmåder, som var fremkommelige inden for denne opfattelse? Svaret må blive både bekræftende og benægtende. Den var yderst realistisk i sit udgangspunkt og sin bedømmelse af, hvilken stilling Danmark havde i det internationale system. Men den var samtidig yderst urealistisk med hensyn til sin formulering af, hvad der var Danmarks stilling i international politik. Dette beroede på, at den var udformet som en handleteori for P. Munch, men gældende for småstaten Danmark som helhed, med det formål at søge at ændre bestående realiteter i Danmarks omgivelser mest muligt. I sin realisme accepterede P. Munch aldrig realiteterne som hverken tilfredsstillende eller fordelagtige for Danmark og andre småstater. Han fandt dem dårlige og ønskede, at også Danmark skulle deltage i et forsøg på at ændre dem i en gunstigere retning. P. Munch var aldrig tilhænger af status quo. Han mente ikke, at man behøvede bøje sig for denne verdens vilkår så vidt, at man overlod det til andre – især stormagterne – at definere Danmarks interesser, afgøre, hvad Danmark burde og kunne, og bestemme, hvilke midler, Danmark fandt mest formålstjenlige og hensigtsmæssige til varetagelse af sine interesser. Hans modstandere beskyldte ham ofte for at være verdensfjern. Det var han, fordi han ønskede at bidrage sit til, at verden kunne komme til at se anderledes ud. Med det sigte formulerede og udformede han sin opfattelse af Danmarks stilling i international politik. En handleteori udformet med henblik på ændring af status quo vil altid være verdensfjern, fordi den netop har som formål at være rammen omkring bestræbelser for at ændre bestående realiteter.

## OTTENDE KAPITEL

# Konklusion

Formålet med denne undersøgelse var først og fremmest at efterprøve en række formodninger eller hypoteser, som jeg var blevet opmærksom på under min beskæftigelse med studiet af internationale konflikter.

Hovedformålet var at efterprøve, i hvor høj grad en statsmands offentligt fremsatte udtalelser under hans aktive deltagelse i international politik kunne anvendes som grundlag for en analyse, og om vi på dette grundlag havde muligheder for at finde ud af, inden for hvilke tankebaner han opererede, når han handlede og traf beslutninger på sin stats vegne.

Den foregående undersøgelse forekommer at bekræfte den fremsatte formodning. Hovedsagelig på grundlag af P. Munchs offentligt fremsatte udtalelser under hans deltagelse i international politik som dansk udenrigsminister – og sammenholdt med hans offentlige udtalelser under hans deltagelse i dansk indenrigspolitik – har det været muligt at nå frem til hans opfattelse af Danmarks stilling i international politik i en så omfattende og nuanceret form, at vanskeligheden snarere har bestået i at finde ud af, hvad der for ham var væsentligt eller uvæsentligt.

Undersøgelsen forekommer til fulde at bekræfte Stanley Hoffmanns understregning af, at vi med udbytte vil kunne foretage analyser af aktive statsmænds udtalelser og redegørelser.<sup>1</sup>

Men samtidig har undersøgelsen gjort opmærksom på, under hvilke omstændigheder og vedrørende hvilke spørgsmål, der er størst sandsynlighed for, at statsmændenes offentlige udtalelser er mest sigende.

For at begynde med den mest betydningsfulde faktor i denne undersøgelse, så må man gøre sig klart, at P. Munch næppe kan anses for nogen typisk småstats-talsmand i international politik. Hermed tænkes ikke på hans mulige personlige særtræk, men først og fremmest på, at det formentlig ikke vil være hyppigt at finde en udenrigsminister, der beklæder denne post gennem 11 år. Langt mindre sandsynligt er det, at man til belysning af og sammenligning med de opfattelser, som denne udenrigsminister giver udtryk for, vil have så omfattende et materiale, som P. Munch har efterladt sig. Her tænkes ikke så meget på hans omfattende – og for denne undersøgelse også

1. Jvf. s. 6.



meget værdifulde – erindringer –, men snarere på hans lange deltagelse i dansk indenrigspolitik. Siden 1909 var P. Munch medlem af Folketinget, i to perioder var han minister. Alene i kraft heraf artikulerede han til skiftende tider og under skiftende omstændigheder sin opfattelse af Danmarks stilling i international politik så ofte og så udførligt, at der har været rig mulighed for at undersøge, hvorledes den formulerede opfattelse kan have været påvirket af de skiftende omstændigheder. Dertil kommer P. Munchs meget omfattende skribentvirksomhed som politiker. Det er næppe noget særtræk for P. Munch, at han også brugte både det levende og det skrevne ord til at fremme sine politiske synspunkter; men det er formentlig sjældent at træffe nogen politiker, der har gjort det så konsekvent og så omfangsrigt som P. Munch. Han var til det sidste optaget af sin virksomhed inden for »det Arbejde, der skaber Menneskers Meninger«<sup>2</sup>. Han anså – med rette eller urette – dette for at have været det vigtigste redskab for ham og hans parti i deres bestræbelser for at overbevise det danske folk om 'sandheden'.

Netop denne side af P. Munchs virksomhed som politiker medvirker i nogen grad til at gøre ham atypisk som udenrigsminister. Den medførte nemlig, at han også i denne position vedblev med at artikulere sig både mundtligt og skriftligt, hvilket simpelthen forøger omfanget af det materiale, der står til rådighed.

Noget atypisk, som gør det betænkeligt at generalisere fra denne undersøgelse, er endvidere, at det netop var i spørgsmål, der vedrørte Danmarks udenrigspolitik så centralt – eller formodedes at gøre det –, nemlig forsvarsspørgsmålet, at P. Munch i sin ungdom valgte at tage standpunkt og medvirke til at skabe og opretholde fronter i dansk indenrigspolitik. Da han samtidig – i højere grad end nogen anden – inddrog sin analyse af Danmarks stilling i det internationale system i denne agitation, giver dette også undersøgelsesmuligheder – og, som omtalt, samtidens modstandere angrebepunkter – som ikke kan formodes at være til stede for mange udenrigsministre, hverken fra store eller små stater.

Man må derfor ved en vurdering af undersøgelsens resultat – og den her anvendte fremgangsmådes anvendelighed på andre enkeltstudier – være opmærksom på, hvor disse kun har kunnet lade sig indvinde i kraft af disse særtræk ved P. Munch: Hans lange udenrigsministertid, hans lange deltagelse i indre dansk politik, hans omfattende skribentvirksomhed og hans tidlige inddragelse af Danmarks stilling i det internationale system i sin agitation.

Af disse særtræk er især den første – hans lange tid som dansk udenrigsminister – vanskelig at borteliminere. Man kan, for tankeexperimentets

2. Er. 8, s. 387.

skyld, overveje, hvad der ville have været hans konstaterbare opfattelse som dansk udenrigsminister, om han havde måttet gå af, f.ex. efter valgene i henholdsvis 1932, 1935 og 1939. Uanset hvilket af disse tre tidspunkter, man vælger, bliver man opmærksom på, at de væsentligste dele af hans opfattelse allerede var blevet formuleret forud af ham selv. Men rent analytisk ville det have gjort en stor forskel. 1932 var P. Munch endnu optimistisk med hensyn til, at de handelspolitiske vanskeligheder var et overgangsfænomen; han argumenterede endnu for, at nedrustningskonferencen muligvis kunne føre til et skridt i retning af reduktion af stormagternes militærmidler; på den anden side havde han været med til at arrangere det første nordiske udenrigsministermøde, havde deltaget i indgåelsen af Oslo-konventionen og havde rejst mestbegunstigelsesspørgsmålet i Folkeforbundet. 1935 var P. Munch medlem af Folkeforbundsrådet og havde foretaget sin efter egen opfattelse demonstrative afstandstagen fra forsøg på stormagtsdominans gennem sin stillingtagen i april s.å.; handelspolitisk erkendtes den vanskelige situation at være langvarig, afrustningsforslaget var lagt på hylden i dansk indenrigspolitik, nedrustningskonferencen suspenderet indtil videre og Tyskland indtil videre udtrådt af Folkeforbundet. 1939 havde P. Munch deltaget aktivt i distance-ringen fra Folkeforbundspagten artikel 16, men hævdede det fortsatte medlemskab; de nordiske udenrigsministermøder og det udvidede småstats-samarbejde var blevet yderligere manifesteret, endnu var den dansk-tyske ikke-angrebspagt ikke aktualiseret, handelspolitisk forekom bedre ydre vilkår at øge indre vanskeligheder.

Dette tankeexperiment tjener udelukkende det formål at gøre opmærksom på, hvor stor betydning det har haft for denne undersøgelse, at P. Munch forblev dansk udenrigsminister frem til juli 1940. Men det gør samtidig opmærksom på et andet forhold, som ikke alene gør sig gældende for denne undersøgelse.

Den opfattelse vedrørende Danmarks stilling i international politik, som det i det foregående har været muligt at betegne som P. Munchs, fordi den er blevet udtalt af ham, har næsten måttet hives ud af ham. Det er en rimelig formodning, at havde det stået til P. Munch selv, så havde både hans samtid og eftertid kun fået oplysning fra ham om den side af hans opfattelse, som var 'positiv' og fremadrettet i den forstand, at den først og fremmest tegnede billedet af den virkelighed, som P. Munch gerne så virkeliggjort – men som var en ganske anden, end den han levede under og handlede i.<sup>3</sup>

3. : Typisk i så henseende er P. Munchs i 1944 udarbejdede forsvar for Systemet Munch, hvor han stiller sin virksomhed og sine tanker op i kraftig modsætning til en ved stærkt værdiladede og suggestive udtryk skildret 'virkelighed'. Er. 8, s. 381–88.

Det tillod hans position og virksomhed imidlertid ikke, idet han både under sin deltagelse i international politik som Danmarks udenrigsminister og i dansk politik som regeringens udenrigsminister til stadighed måtte ytre sig også om den virkelighed, som opfattedes som bestående og gældende.

Dette medførte, at de for ham mindre tiltalende sider af virkeligheden måtte medtages og artikuleres – om blot som analyse og beskrivelse af, hvorfra man skulle søge at komme videre –, men samtidig, at de situationer, hvori P. Munch udtalte sig, og de spørgsmål, hvorom han udtalte sig, ikke var selvvalgte i den forstand, at det var dem, han personligt helst ville have ytret sig om.

Dette er næppe noget særtræk for P. Munch – end næppe for aktive politikere –, men det er vigtigt for analytikeren at være opmærksom på. Hun eller han forfalder meget let til den formodning, at mennesker i P. Munchs position – eller tilsvarende positioner – selvstændigt vælger, hvad de skal udtale sig om, hvornår og hvordan. Dette kan medføre, at man ved en afvigende formulering og forskelligartet betoning af enten positive eller negative sider af opfattelsen, forfalder til den betragtning, at der må være foregået en ændring i den undersøgte persons personlige opfattelse og vurdering af den virkelighed, hvori hun eller han handler.<sup>4</sup>

I sin udenrigsministertid kom P. Munch i meget større omfang til at udtale sig om spørgsmål og situationer, som ikke var selvvalgte, end han fik lejlighed til at ytre sig under indtryk af ydre og indre omstændigheder, som han selv ville have foretrukket. Om dette behagede ham eller ej, må være et åbent spørgsmål. Han havde selv valgt at blive politiker. Han havde selv arbejdet for og stilet imod, at hans parti skulle få så megen indflydelse som muligt. Han var og blev politiker og måtte som sådan underkaste sig de mulige vilkår, hvis han ikke foretrak at trække sig tilbage fra det hele.

4. Jvf. således Viggo Sjøqvist, s. 26 og Povl Bagge i *Højskolebladet 1948*, s. 76. P. Munchs udtryk for henholdsvis optimisme og pessimisme var så omskiftelige og situationsbestemte, at de kun i ringe grad forekommer at være udtryk for indre svingninger, men snarere anvendt for formålet i de givne situationer. Viggo Sjøqvist citerer hans ord om 1914 som det store vendepunkt, og hvordan det siden 1929 stadig gik tilbage (Er. 2, s. 202 f.), hvad for så vidt var forstæligt og konsekvent for P. Munch at mene i 1940'erne. Men over for disse ord – der gav en bekvem forklaring for P. Munch på hans samtids manglende anerkendelse af hans indsats som udenrigsminister, – kan man sætte hans meget optimistiske beskrivelse af de muligheder, der forelå for et arbejde »med rimelig Udsigt til, at det kunde faa Værdi«, som han også i 1940'erne huskede at have ytret ved krigsafslutningen i 1918 (Er. 3, s. 356), jvf. hans artikel i *Tilskueren*, Juli 1922. Hans alderdoms stærke fremhævelse af tiden før 1914 (jvf. også Er. 8, s. 388) forekommer ikke at rumme mere og andet end det letforståelige udsagn: at verden var bedre, da jeg var ung. Det er næppe noget særligt for P. Munch.

Men netop takket være disse omstændigheder under P. Munchs udenrigsministertid – og hans fastholden ved sin position i det danske samfund –, fik både samtid og eftertid mulighed for at konstatere en langt mere nuanceret og sammensat opfattelse af Danmarks stilling i international politik, end P. Munch formentlig af egen drift ville have ytret.

Men dette havde igen nogle vigtige forudsætninger, som imidlertid næppe kan opfattes som særlige for P. Munch. For det første var det en forudsætning, at han i så stort omfang, som han gjorde det, deltog personligt i international politik, specielt inden for Folkeforbundet. I det omfang en stat eller i hvert fald dens udenrigsminister – eventuelt en anden talsmand for staten – tillægger deltagelsen i sådanne flersidede, offentlige internationale forhandlinger inden for en organiseret forhandlingsramme nogen betydning for sin stat, må vedkommende uundgåeligt ytre sig om sin egen og sin stats stilling til en række af de spørgsmål, der kommer til behandling inden for denne organisation. P. Munch – og andre danske repræsentanter – var ikke påfaldende fremtrædende og aktive i Folkeforbundet. Men når de udtalte sig, var det tilstrækkelig klart og forståeligt, at de talte som repræsentanter for Danmark, til varetagelse af dets interesser og med det formål at søge at påvirke udviklingen inden for Folkeforbundet – både dets struktur og funktion – i en retning, som også ville være fordelagtig for Danmark.<sup>5</sup> Foruden alt pres, modpres, underhåndsförhandlinger, kompromiser og stiltiende forståelse foregår der også inden for en sådan international organisation en debat – en meningsudvexling –, som er sigende og indholdsrig i den forstand, at staternes talsmænd også herigennem søger at skabe indtryk af, hvor deres interesser ligger, og hvorledes de forestiller sig, at den internationale organisation kan og bør bruges fra tilfælde til tilfælde. Kan den antagelse accepteres, at netop inden for sådanne organiserede forhandlingsrammer har småstater større muligheder for at gøre sig gældende end udenfor, forekommer det rimeligt at antage, at netop deres talsmænd vil være særligt klart og tydeligt artikulerede inden for disse rammer – også med hensyn til bevarelsen af disse rammer og formålet hermed. Vanskeligheden forekommer hovedsagelig at ligge deri, at de – lige som alle andre talsmænd

5. At P. Munchs deltagelse i Folkeforbundsarbejdet i den danske presse fik en meget sensationel og personificerende omtale kan ikke undre. Jvf. således samtlige københavnske blade 3.10.1933, der udlægger Danmarks valg til Rådet som en personlig sejr for P. Munch – hvad det ingenlunde var. At P. Munch ikke ligefrem dementerede og modsagde sådanne skildringer er vel forståeligt. Men de viser, hvorledes pressen ofte gennem sin sensationstrang og begejstring for det letfattelge men ofte betydningsløse 'human touch' medvirker til større forvirring end forståelse af, hvad der betinger dansk udenrigspolitik.

for andre stater – søger at give det udseende af, at de, om ikke udelukkende, så i højere grad end talsmænd fra andre stater står som repræsentanter for det retfærdige, rigtige og rimelige inden for denne organisation. Men det kan ikke skjule, at de ved enhver definition af f.ex. Folkeforbundets formål, struktur og funktion, går ud fra og stiler imod en tilstand, som er bedre for deres egen stat. Formålet for analytikeren bliver da at søge at kortlægge – så grundigt og udførligt som muligt –, hvad det da er for en tilstand og hvad det er for vilkår, som talsmændene fra disse stater hævder at stræbe imod, og dernæst overveje, hvad der kan have betinget netop disse standpunkter og synspunkter. I nærværende undersøgelse har det været muligt meget langt at konkretisere P. Munchs opfattelse af Folkeforbundet, dets betydning for Danmark og dets funktion i den internationale politik udelukkende på grundlag af de udtalelser, der er blevet fremsat under deltagelsen i Folkeforbundets arbejde.

En lige så nødvendig og uundværlig forudsætning for, at nærværende undersøgelse kunne gennemføres efter sit formål, har været de hyppige debatter om udenrigspolitiske spørgsmål, som i P. Munchs udenrigsministertid fandt sted i den danske Rigsdag. Takket være en opposition, der – uanset med hvilke motiver og hensigter – altid var årvågne kritikere af P. Munchs synspunkter på og udlægning af Danmarks stilling i international politik, har det været muligt at følge, hvorledes P. Munch er blevet tvunget til at nuancere og raffinere sin formulerede opfattelse. En vigtig forudsætning har været, at man hele tiden holder sig for øje, at man ikke er debatdeltager – ikke skal være klogere og bedrevidende end hverken oppositionen eller P. Munch og ikke skal afsige nogen dom over, hvem der havde ret og hvem der havde uret. Men at man hele tiden og konsekvent spørger efter, hvad der var den fundamentale uenighed mellem oppositionen og P. Munch, hvad denne uenighed berørte af konkrete spørgsmål, og hvorledes man fra henholdsvis oppositionens og P. Munchs side søgte at plædere for netop det synspunkt og den løsning, som de anså for bedst. Denne debat har naturligvis været særlig værdifuld med hensyn til oplysninger om, hvorledes man i det danske politiske system mente at kunne og burde definere Danmarks interesser inden for et internationalt system, hvis udseende og struktur, man stort set var enige om. Men den har samtidig afsløret noget for denne undersøgelse meget vigtigt: nemlig at uenigheden om det internationale system var ganske ringe og forsvindende.

Det var ikke uenigheden om udseendet af den verden, der lå uden for Danmark, og som Danmark udgjorde en del af, der betingede de forskellige opfattelser og uenigheder. Det var fortolkningen af disse omgivelser og de konklusioner, man på grundlag af denne fortolkning mente at kunne og

burde drage med hensyn til definitionen af Danmarks interesser, midler og fremgangsmåder, uenigheden stod om. Det var denne uenighed, som debatten i den danske Rigsdag kastede et skarpt lys over.<sup>6</sup> Fordelen ved en rigsdagsdebat til forskel fra en debat under mindre fast organiserede former er den, at parterne i denne debat befinder sig i et indbyrdes afhængighedsforhold, som også gør det attraktivt for dem at nå til enighed. Her tænkes ikke så meget på den udenrigspolitiske værdi af en manifesteret enighed, som på det forhold, at partierne – i hvert fald i den danske rigsdag under størstedelen af den undersøgte periode – havde brug for hinanden til løsning af en lang række andre spørgsmål. Det medvirkede også til, at uenigheden om udenrigspolitiske spørgsmål ikke altid blev så udtalt, som man skulle have formodet. Således forekommer Venstres tilbageholdenhed med hensyn til manifestation af stærkt afvigende opfattelser i udenrigspolitikken i begyndelsen af 1930'erne også at være betinget af, at man fra Venstres side havde alvorligere spørgsmål, man ønskede ordnet med regeringen og dens partier. Heldigvis – set fra et analytisk synspunkt – medførte det attraktive i enigheden ikke, at man gennem forhåndsforhandlinger og aftaler 'strøede sand' over uenigheden, når det kom til debatter i Rigsdagen. Uenigheden er der nemlig også brug for inden for et sådant organ, idet hvert parti må søge at tegne sin 'profil' i vælgerens bevidsthed og markere de for en politisk stillingtagen nødvendige fronter.

Inden for et sådant organ forekommer det frugtbart og udbyttegivende at arbejde ud fra Thomas C. Schelling's opstillede formodning om, at der her er tale om »*nonzero-sum games*«<sup>7</sup>. At politikerne selv hyppigt vedgår, at netop et sådant 'spil' gør sig gældende, er mindre tungtvejende end det forhold, at man ved anvendelsen af denne formodning som udgangspunkt får mulighed for bedre at skære igennem den politiske fraseologi – som iøvrigt

6. Det er en rimelig formodning, som ofte anføres, at ved siden af denne debat foregår der en debat i pressen, i form af pjecer, taler og møder, der går under fællesbetegnelsen 'den folkelige debat'. Jvf. Sjøqvist, s. 6 og H. P. Clausen i *Dansk Udsyn*, 1966, s. 7. Forholdet mellem denne og rigsdagsdebatterne, som her bevidst er sat i centrum, er ret uoverskueligt. Men meget tyder på, at denne folkelige debat kun genspejler synspunkter og anskuelser, som i forvejen er artikulerede i Rigsdagen. Hvilket ikke kan overraske, da de fleste deltagere i denne 'folkelige debat' gerne er bundet af bestemte partihensyn. Rent analytisk er 'den folkelige debat' langt mindre interessant, fordi den foregår diffust og uforpligtende og uden at dens aktive deltagere rent handlemæssigt behøver tage nogensomhelst konsekvens af deres uforgribelige meninger. Den er endvidere i udstrakt grad domineret af 'frustrerede udenrigsministre', der ikke pålægger sig selv nogen begrænsning i deres kandestøberier.

7. Jvf. s. 53.

må anses for at være en bestanddel af politisk adfærd – og komme ind til selve indholdet af den meddelelse om standpunkter, synspunkter og interesser, som det i enhver forhandlingssituation er så vigtigt for forhandlingsdeltagerne at blive klar over. Man kan ikke formode, at politikere intellektuelt er bedre udrustede – omend nok bedre trænedede – til at opfatte denne end analytikere.

Hovedkonklusionen på dette spørgsmål og med hensyn til, hvilket materiale der for en undersøgelse som den nærværende er det mest udbyttegivende er derfor, at det er det materiale, som er fremgået af forpligtende forhandlingssituationer, hvor debatdeltagerne eller forhandlerne foruden deres interesse i at markere forskelle og afstande også har en interesse i at forstå hinanden, klargøre deres standpunkter og formulere det kompromispunkt, hvorpå man i givet fald er parat til at erklære sig for enig med modstanderne.

Denne konklusion bekræfter kun den i forvejen opstillede formodning. Det kan ikke udelukkes, at jeg – i iver efter at overbevise om min formodnings rigtighed – har overset eller set bort fra de relevante indvendinger, som kan anføres mod denne konklusion. Spørgsmålet bliver derfor, i hvilket omfang de skildrede forhandlingssituationer er forpligtende, og hvor vidt deltagerne i disse debatter ønsker at forpligte sig.

Her er det af afgørende betydning, at klargøre sig, hvilke spørgsmål, man ønsker besvarede – og med hvilket formål, man ønsker dem besvarede.

Som omtalt ønskedes oplyst, i hvor høj grad man gennem P. Munchs udtalelser under hans aktive deltagelse i international politik og som ansvarlig udenrigsminister i regeringen Stauning-Munch kunne nå frem til en virkelighedsnær indsigt i hans opfattelse af Danmarks stilling i international politik. Formålet var – om dette lykkedes – at plædere for det synspunkt, at man i højere grad end hidtil skulle foretage tilsvarende analyser af andre statsmænds formulerede opfattelser med henblik på i højere grad end hidtil at kunne danne sig relevante og holdbare forestillinger om, inden for hvilke begrænsninger statsmændene traf deres beslutninger om deres staters forhold til andre stater og med specielt henblik på at søge småstatsproblematikken bedre belyst og undersøgt i den teoretiske litteratur inden for faget international politik.

Undersøgelsen som helhed forekommer at bekræfte, at det er muligt gennem analyser af offentligt fremsatte udtalelser at nå frem til en virkelighedsnær opfattelse af P. Munchs handleteori vedrørende Danmarks udenrigspolitik. Men den gør samtidig opmærksom på de begrænsninger, som ligger i de resultater, der kan indvindes ad den vej. For det første har det i enkelte tilfælde – ikke mindst vedrørende Danmarks sikkerhedspolitik og forholdet

til de øvrige nordiske stater – ikke været muligt at nå frem til nogen særlig klart formuleret opfattelse af problemer og konfliktmuligheder uden gennem inddragelse af andet end det offentligt tilgængelige materiale. Ligeledes har det også været nødvendigt at gå til mere fortroligt materiale for at få et klarere indtryk af P. Munchs opfattelse af stormagternes betydning for Danmark – igen især i sikkerhedspolitiske spørgsmål. Forklaringen forekommer i alle de nævnte tilfælde forståelig og nærliggende, nemlig hensynet til de respektive staters holdning over for Danmark og deres udenrigsministres eller -ministeriers opfattelse af Danmarks stilling i international politik. Men hvad det fortrolige materiale har kunnet give, som det offentligt tilgængelige ikke gav, forekommer trods alt oveskueligt, hvis man i stedet for énsidigt at kæde udenrigs- og sikkerhedspolitik sammen, retter opmærksomheden mod de handelspolitiske problemer.

Inden for dette område forekommer statsmændene – og aktive politikere som helhed – i langt mindre omfang at lægge bånd på sig selv i deres udsagn om Danmarks interesser, andre staters modstridende interesser, årvågenhed over for 'modparterne' og udnyttelsen af enhver svækkelse eller svagheit til egen fordel. Her inden for accepteres tilsyneladende i langt højere grad end når det drejer sig om sikkerhedspolitiske interesser det klart manifesterede politiske 'spil', hvis hovedindhold erkendes at være, hvem der får hvad, hvordan og hvornår. At man giver det udseende af, at noget tilsvarende slet ikke gør sig gældende, når det drejer sig om varetagelsen af normative interesser, er forståeligt, da disse søges holdt inden for visse ideelt eller altruistisk formulerede rammer, som formodes at gøre dem mere acceptable for andre stater, og hvor konsekvenserne af en tilslutning eller afstandtagen ikke forekommer så øjeblikkelige og omfattende.

Men fordi politikere og statsmænd er velartikulerede og tydelige med hensyn til formuleringen af deres stats handelspolitiske interesser, kan man næppe derfra uden videre slutte til, at nogenlunde samme situation og opfattelse gør sig gældende med hensyn til de sikkerhedspolitiske interesser. Og dog afhænger dette i ikke ringe omfang af, hvorledes man kan formode, at man fra deres side prioriterer handelspolitiske og sikkerhedspolitiske interesser i forhold til hinanden, og i hvor vid udstrækning det ene sæt af interesser kan formodes at påvirke eller i hvert fald stå i forbindelse med det andet sæt af interesser. Her forekommer det relevant at gøre opmærksom på Arnold Wolfers betragtning, der går ud på, at stater er fler-formålsorganisationer<sup>8</sup>, og at man analytisk næppe gør nogen landvinding ved kun at udstyre dem med ét formål.

8. Jvf. s. 24.



Hverken P. Munchs eller hans samtidige politikeres opfattelse af Danmarks stilling i international politik forekommer énsidigt afledt af deres opfattelse af de handelspolitiske interesser og disses høje prioritering. Men på den anden side forekommer der at være en sådan sammenhæng mellem deres betragtninger over Danmarks stilling i det internationale system som helhed og deres artikulerede opfattelse af Danmarks handelspolitiske interesser, at man kan tillade sig den formodning, at når man vedrørende det materielle grundlag for en stats beståen har konstateret en meget klart artikuleret opfattelse af dens vilkår, hvilke andre stater, den er afhængig af, hvilke andre stater, den kan samarbejde med og med hvilket formål, så har man et solidt udgangspunkt for yderligere undersøgelser og overvejelser om samme stats stilling i international politik, for så vidt angår både dets normative og sikkerhedspolitiske interesser. Når alt kommer til alt – og når bortses fra helt atypiske perioder, hvor en nærliggende stormagtskonflikt forekommer at antage tendenser i retning af at blive voldelig –, er sikringen og opretholdelsen af det materielle grundlag for en stats beståen, dens borgeres virksomhed og daglige arbejde, ikke det dårligste udgangspunkt for en analyse af denne stats stilling i international politik. Hvor godt og relevant det er, vil naturligvis afhænge af, i hvor høj grad dette materielle grundlag – dets beståen og formentlig helst udvidelse – er afhængig af forbindelse med andre stater.

Men i hvor høj grad kan man så være sikker på, at denne artikulerede opfattelse nu også svarer til statsmændenes 'virkelige opfattelse', og hvor meget klogere bliver man egentlig af at få at vide, hvad de anser for at være deres stats stilling i international politik?

Man kan slet ikke være sikker. Det gælder under alle omstændigheder, at de synspunkter, den analyse og de formuleringer en politiker – som ethvert andet menneske – formulerer under alle omstændigheder kun vil dække den del af deres hele opfattelse og tankegang, som de under de givne omstændigheder finder det formålstjenligt at meddele de forhåndenværende omgivelser. Problematikken kan belyses med et enkelt eksempel fra P. Munchs erindringer. Det valgte eksempel drejer sig om de samtidige optegnelser, P. Munch førte vedrørende forhandlingerne om Sønderjylland, der foregik mellem Rigsdagens partier i 1919. Efter at have fortalt om det spegede forhandlingsmønster, hvori også indgik spørgsmålet om regeringens stilling i forhold til tanken om en samlingsregering, oplyser P. Munch, at det under drøftelser i ministeriet viste sig, at man derindenfor overvejende var tilbøjelig til at godtage en af venstremanden Neergaard foreslået resolution som et fremkommeligt kompromis, idet man håbede på, at de konservative så ville gå imod og derved isolere sig. P. Munch fortsætter: »Jeg var egentlig af den Opfattelse,

at det vilde være bedre at tage den offentlige Forhandling og lade et Folketingsflertal fastslaa, at man ikke vilde tage 3. Zone; jeg var dog paa det rene med, at der slet ingen Tilslutning vilde være til denne Fremgangsmaade, og jeg førte det derfor ikke frem; jeg ventede, at en Forhandling derom blot vilde føre til en Drøftelse af Tilbud til de andre om Samlingsministerium.«<sup>9</sup> Exemplet viser, hvorledes og med hvilken begrundelse over for sig selv, at P. Munch i denne situation undlod at fremføre synspunkter, som han *egentlig* fandt bedst i den givne situation. Han forklarede det med manglende udsigt til tilslutning – det ville altså være spildt ulejlighed –, og den uønskede konsekvens som hans synspunkter kunne få, idet de kunne give anledning til drøftelse af dannelsen af et samlingsministerium, som han var modstander af. Om nu disse begrundelser forekommer andre acceptable eller ej, er ikke det afgørende her. Det afgørende er, at P. Munch undlod at fremføre synspunkter, som han selv mente var berettigede, under påberåbelse af nogle disse synspunkter rent logisk og formelt uvedkommende hensyn.

Vi kan således aldrig være sikre på, at den formulering og de udtryk en politiker – i dette tilfælde P. Munch – giver i ligegyldigt hvilket spørgsmål nu også er den eller de, han *egentlig* mener. Spørgsmålet er blevet berørt i det foregående<sup>10</sup>, men det skal yderligere uddybes med henblik på værdien af at få udforsket en politikers opfattelse. Som nævnt kan dette forhold ikke formodes at være noget specielt for politikere, men det er formentlig et træk i adfærden, som gør sig gældende i alle menneskelige forbindelser, og som blot bliver langt mere bevidst, desto mere følgerig og betydningsfuld menneskers verbale ytringer forekommer at være, hvilket igen må formodes at hænge sammen med tilstande og forhold inden for det milieu, hvor de udfører deres virksomhed. Det politiske – især det partipolitiske – milieu kan næppe karakteriseres som noget udpræget trygt milieu, hvor man er indstillet på at give hinanden en bred margin for fortællelser, uoverlagte ytringer eller selvmodsigelser. Det må snarere opfattes som et konfliktfyldt milieu, hvor alle opmærksomt følger alle og med årvågenhed søger efter blottelser – også i verbale ytringer. Den lidet omtænksomme politiker vil derfor hurtigt – enten inden for sit eget parti eller i forhold til andre partier – blive udskilt af det etablerede politiske system og kan ikke gøre sig forhåbninger om nogen betydningsfuld politisk karriere. Dette har, efter min mening fejlagtigt, ofte fået udenforstående – analytikere og andre – til at nærme sig politikere, som om de udførte lyssky virksomhed på kanten af loven, og at de – ret beset – kunne underkastes samme analytiske behandling, som man

9. Er. 4, s. 106.

10. Jvf. s. 7 f.

inden for retsvæsenet underkaster forbrydere, der formodes at have overtrådt samfundets love. Anskuelsesmåden er analytisk lige så ufrugtbar og vildledende, som den ukritiske beundring og formodning om, at politikere er særlig indflydelsesrige og begavede mennesker. De er simpelthen mennesker, der udtaler sig, handler og beslutter under indtryk af, hvad de selv opfatter som godt og rigtigt og med vågent blik for, om den ene eller den anden fremgangsmåde nu fremmer de interesser, synspunkter og idéer, som de har valgt at anvende som redskaber i deres politiske karriere.<sup>11</sup>

Derfor er det så meget mindre interessant og analytisk afgørende, hvad de *egentlig* mener, end hvad de giver udtryk for at mene, når de udtaler sig i deres funktion som politikere. Hvad de egentlig mener, og hvorledes de når frem til at forene dette med de udtalelser, de giver udtryk for – det er deres egen sag og vedkommer kun dem. Men hvad de siger, de mener, og hvad de vil have at andre skal tro, at de mener, det er det afgørende. Det er blandt andet på denne måde, at de søger at påvirke andres opfattelse af sig selv og fremme deres egen anseelse og respekt.

Ved afslutningen af en undersøgelse som denne – hvis formål var at finde frem til P. Munchs artikulerede opfattelse af Danmarks stilling i international politik – kan det bestemt ikke hævdes, at man er nået frem til fuldstændig sikkerhed med hensyn til, at han ikke i andre forbindelser, over for andre mennesker og i materiale, som endnu ikke er fremdraget eller har kunnet gennemgås, ikke skulle have givet udtryk for endnu flere nuancer, endnu flere raffinementer end dem, det har været muligt at konstatere i denne undersøgelse. Her har hovedinteressen ikke samlet sig om personen P. Munch, men om udenrigsministeren og den danske politiker P. Munch. Hvad han har fremsat af offentlige udtalelser – enten af egen drift eller under pres fra oppositionen eller andre modparter – det er de udtalelser, som han i samtiden måtte stå til regnskab for, som hans samtidige havde mulighed for at give tilslutning til eller tage afstand fra, og som – hvad der er det vigtigste – han formentlig selv var helt klar over, var dem, der forpligtede ham, kunne bruges imod ham eller af ham selv tages til indtægt for sin klogskab og forudseenhed.

Gælder dette mere generelt for menneskelige udsagn, gælder det ikke mindst, når en udenrigsminister udtaler sig om sin stats stilling i international politik. Den opfattelse han her giver udtryk for skal være acceptabel indadtil i den forstand, at der ikke i hans hjemlige milieu må opstå for stor, udbredt og politisk betydningsfuld uenighed om statens forhold til andre stater. Men den skal også – i internationale forhandlinger – have tilstrække-

11. Jvf. s. 39.

ligt skær af sandsynlighed og troværdighed over sig til, at den kan anvendes som udgangspunkt for en begrundelse af indtagne standpunkter m.v. Derfor er det ikke overraskende, at der var så ringe dansk uenighed om Danmarks stilling i det internationale system, men nok betydelig uenighed om, hvordan Danmarks stilling var i den internationale politik. For af den opfattelse man gjorde gældende herom, flød en del konsekvenser af indenrigspolitisk karakter. Derfor er det heller ikke overraskende, at der i det store og hele kunne være tilslutning til og enighed om den udenrigspolitik, P. Munch rent faktisk og konstaterbart førte, fordi det også for ham var vigtigt at kunne føre den med tilstrækkelig enighed bag sig.

Hvis vi som udgangspunkt for overvejelserne om værdien og rækkevidden af de offentlige udsagn, der fremsættes af en statsmand når han fungerer som sådan, går ud fra det meget simple forhold, at ingen kan vide, hvad andre folk tænker, mener og tror, med mindre de selv fortæller det eller gennem handlinger giver os grund til at formode noget herom, bliver det strax mere indlysende, at den opfattelse af sin stats stilling – eller de dele af sin opfattelse herom –, som en statsmand ikke har givet udtryk for under forhandlinger og diskussioner eller debatter, er meget uinteressant. Et eksempel herpå kan i denne undersøgelse påvises med hensyn til P. Munchs hævde af, at Sverige i maj 1939 til gengæld for det danske standpunkt i Ålands-spørgsmålet burde have været mere imødekommende over for Danmarks ønske om at svare imødekommende på det tyske tilbud om ikke-angrebspagt.<sup>12</sup> Da det kan konstateres, at P. Munch aldrig under forhandlinger med Sverige har hævdet dette synspunkt, kan man heller ikke vide, hvorledes Sverige ville have reageret herpå. P. Munch kunne ikke forvente, at Sandler skulle være tankelæser – især ikke med hensyn til tanker, som næppe forekom ham tiltalende.

Nødvendigheden af at artikulere en opfattelse af sin stats stilling for en udenrigsminister – eller anden ansvarlig repræsentant for en stat – er på den anden side indlysende. Ligegyldigt hvor udramatisk og tilsyneladende ukompliceret en stats forhold til andre stater kan forekomme at være, må hun eller han nødvendigvis formulere en opfattelse, fordi en sådan er det helt uundværlige udgangspunkt for enhver begrundelse for et taget initiativ, en indgået aftale eller en stillingtagen i en international forhandling. Denne opfattelse vil næppe være hel og afrundet, men i hvert enkelt tilfælde formuleret med det formål at give indtryk af omtanke og klogskab hos udenrigsministeren, og at han træffer sine afgørelser på grundlag af et acceptabelt og almindelig udbredt indtryk af, hvorledes hans stats stilling er. Fra tilfælde

12. Jvf. s. 377 ff.

til tilfælde – fra sagsområde til sagsområde – vil derved forskellige dele af hans opfattelse dukke frem, efterhånden som han får brug for dem. Både for hans politiske medarbejdere, kritikere og modstandere er det så muligt enten stykkevist eller samlet at tage stilling til og vurdere, om de nu også finder denne opfattelse i overensstemmelse med deres egen eller ej. Hver enkelt mener naturligvis, at hendes eller hans opfattelse er den eneste realistiske og gyldige. Men den analytisk mest interessante er og bliver udenrigsministerens, fordi det er ham, der i kraft af sin position har muligheder for at handle videre – eller undlade at handle – inden for rammerne af den opfattelse, som han har gjort gældende.

Det forekommer således mindre betydningsfuldt, om P. Munch i andre forbindelser og over for andre kredse eller til andre tider, skulle have givet udtryk for en anden opfattelse end den, han lod komme frem i offentlige udtalelser og debatter under sin aktive deltagelse i international politik og i dansk indenrigspolitik. Hvor dette har kunnet kontrolleres, har det vist sig ikke at være tilfældet. Selv hans politiske modstandere, der skulle have lyst nok til at gribe ham i sådanne modsigelser, har ikke ment at kunne påvise nogle sådanne. Men udelukkes kan det på ingen måde. Konstateredes noget sådant, ville det trods alt ikke få nogen indflydelse på vurderingen af udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik, men fortrinsvis være bidrag til at belysning af personen P. Munchs forhold til sig selv og eventuelt kunne bidrage til belysning af visse indre rollekonflikter, som for en biografisk skildring af personen P. Munch kunne være af interesse. På grundlag af nærværende undersøgelse og det hertil benyttede materiale forekommer det mest sandsynligt, at P. Munch på et ret tidligt tidspunkt af sin politiske karriere i Danmark har dannet sig hovedelementerne i den opfattelse af Danmarks stilling i international politik, som han gjorde gældende også som udenrigsminister, men at han fremviste forskellige sider af den, efterhånden som han fik brug for det.<sup>13</sup>

13. P. Munchs erindringer udgør et meget stort og værdifuldt materiale, der langt fra er udnyttet i denne undersøgelse, hvor kun er inddraget de for den relevante punkter. Der er dog grund til at gøre opmærksom på, at når man på omslaget fremhæver dem, fordi P. Munch gennem et halvt århundrede havde mulighed for at følge udviklingen indefra og foruden at være politiker også var historiker, så har man overset de væsentligste kriterier ved vurderingen af dette erindringsværk. P. Munch anskuede ikke analytisk dansk politik indefra, han deltog aktivt i udformningen af dansk indenrigspolitik og siden dansk udenrigspolitik. I sine erindringer er han ikke den nøgternt vurderende historiker; han er den stærkt engagerede deltager i de beskrevne processer og hændelsesforløb. Hans bedømmelser og vurderinger – såvel som hans oplysninger – er foretaget i et let gennemskueligt 'opdragende' øjemed. De mest værdifulde dele – som originalt primært materiale til de

Det næste spørgsmål er så, hvor meget klogere vi bliver af at foretage en så omstændelig og omfangsrig analyse af en statsmands artikulerede opfattelse af hans stats stilling i international politik. Sagt med andre ord: har vi gennem denne underøgelse fået noget at vide om P. Munch som udenrigsminister og om dansk udenrigspolitik i hans udenrigsministertid, som vi ikke vidste i forvejen? Hvad den enkelte måtte vide, er naturligvis svært at udtale sig om. Men det forekommer i hvert fald mig indlysende, at vi gennem denne undersøgelse har fået bedre klarlagt end hidtil, hvorledes P. Munch anskuede det internationale system, den internationale politik og Danmarks stilling heri. Derved har vi også fået bedre muligheder for at forstå, i hvilke henseender og på hvilke måder dansk udenrigspolitik under hans ledelse var aktiv, hvad der var dens formål, og på hvilke punkter og med hvilken begrundelse det blev anset for mere formålstjenligt for varetagelsen af danske interesser at forholde sig afventende og passivt. Men rent bortset derfra – hvad slet ikke var hovedformålet med undersøgelsen – har vi fået rettet opmærksomheden mod det forhold, at netop fordi en udenrigsminister bruger de artikulerede dele af sin opfattelse som en del af sin politiske adfærd, er det muligt – også for analytikere – at trænge ind i og forstå de grundliggende elementer i denne opfattelse og kunne følge, hvorledes den udgør den begrebs- og forestillingsramme, inden for hvilken beslutninger træffes, handlinger foretages og udtalelser fremsættes. Har vi først fået kortlagt en statsmands artikulerede opfattelse af sin stats stilling i international politik, kan vi gennem udelukkelsesmetoden strax og uden vanskeligheder foretage en indsnævring af de sandsynlige handle- og beslutningsmuligheder, som består for denne statsmand – og formentlig mere generelt for denne stat. Gennem den måde, hvorpå han selv formulerer sin stats placering kan vi få indblik i, hvilke sandsynlige konfliktmuligheder der består, med hvilke konkrete stater og i hvilke konkrete spørgsmål. Det gælder naturligvis kun i formuleringsøjeblikket, idet skiftende ydre og indre omstændigheder kan skabe nye både konfliktmuligheder og konfliktgenstande. Men med statens geografiske placering som udgangspunkt og et tilstrækkeligt kendskab til dens indre struktur og dennes afhængighed af omverden, kan vi i høj grad tillade os at gå ud fra, at disse faktorer ikke ændres pludseligt og drastisk, hvorfor de under alle omstændigheder vil indgå som determinanter for den opfattelse, som artikuleres, og den udenrigspolitik, som kan føres. Gennem

omhandlede forhold – forekommer at være hans samtidigt nedfældede optegnelser – der naturligvis giver hans skildring af, hvad han var med til. Når han skuer langt tilbage, er de vel ikke ukorrekte, hvad angår detaljer, men perspektivet er klart præget af bagklogskab og trang til selvforsvar. Spørgsmålet er, om P. Munch nogensinde har ønsket at blive historiker i dette ords fagligt afgrænsede betydning.

et kendskab til en statsmands artikulerede opfattelse kan vi ikke med bestemthed vide, hvad han eller hans stat vil gøre i en given situation. Som udtrykt af P. Munch: »Det kan være Pressens, men ikke Politikernes Op-gave at tage Stilling til vanskelige Problemer, der kan komme, før de fore-ligger.«<sup>14</sup> Vi ville formentlig også vurdere ham som en dårlig politiker, hvis han gennem forudgående erklæringer og udtalelser bandt sig selv, sit parti eller sin stat og dermed begrænsede valgmulighederne. Men vi kan med ret stor sandsynlighed vide, hvad det ikke er muligt for ham at gøre – hvor grænserne for hans handlefrihed går –, lige som vi også kan vide noget om, hvad han – på sin stats vegne – vil foretrække at gøre, hvis det er muligt.

En opfattelse som den skildrede og analyserede er i det foregående blevet benævnt som en handleteori. Det vil sige, at det er en teoretisk, både ana-lytisk og målformulerende begrebs- og tankeramme, inden for hvilken statsmanden stræber efter at føre sin stats udenrigspolitik. Den kan være mere eller mindre fuldstændig og for andre at se mere eller mindre logisk konsistent ved deres vurdering af vedkommende stats stilling. Under alle omstændigheder er der efter denne undersøgelse god grund til at formode, at det er inden for denne ramme, at den statsmand, der skal handle og tage beslutninger på den bestemte stats vegne – ham der står med ansvaret, hvor det overhovedet kan gøres gældende, nemlig hjemmefra – overvejer og beslutter.

Vi kan således bruge denne opfattelse – og helst så mange som muligt, og gerne spredt i både tid og sted – hvis vi som formål sætter os at søge at forstå, hvilke tanker og forestillinger, der gør sig gældende hos de aktører, der optræder aktivt i den internationale politik. Vi er og ønsker ikke selv at være sådanne aktører – og vi må være opmærksomme over for det forhold, at »Mennesker har vist mer fantasi, når det gjelder om å innrette seg enn de fleste av oss har hatt fantasi til å forestille oss.«<sup>15</sup> Og da vi netop stræber efter at udvide vor erkendelse om, hvad der er muligt, hvordan det har været muligt og hvorledes mennesker har gjort det muligt, indgår også aktivt fungerende statsmænds handleteorier som interessante og centrale under-sørgelsesgenstande.<sup>16</sup>

14. UM 110.D.11., 7.2.1939, jvf. hans ord om, at politiske partier handler »under Hensyn til den politiske Situation og de politiske Muligheder, der findes i det Øje-blik, Afgørelsen skal træffes.« Ft. 1921/22, sp. 1339, 9.11.1921.

15. Nils Christie: Samfunnsvitenskapene – er de normdannende? *Samtiden*, 1968, s. 91.

16. For fuldstændigheds skyld vil jeg gerne understrege, at sådanne undersøgelser hver-ken erstatter eller overflødiggjør detaljerede studier af diplomatisk materiale, der alene vil kunne besvare spørgsmål om, i hvilket omfang sådanne handleteorier er anvendelige for embedsmænd og andre, der skal forhandle indenfor dem.

Som omtalt vil P. Munchs gennem denne undersøgelse kortlagte opfattelse af Danmarks stilling i international politik formentlig også kunne bidrage til at fremme studiet af dansk udenrigspolitik.<sup>17</sup> Den efterlyste helhedsopfattelse af Danmarks stilling i international politik kunne tage sit udgangspunkt i den af P. Munch formulerede opfattelse. Med den som udgangspunkt kan man – både bagud og efterfølgende – empirisk efterprøve, i hvor høj grad der indgår nye elementer i tidligere eller senere udenrigsministres artikulerede opfattelse af denne stilling. Således vil man ved en sammenligning med den af P. Munch formulerede opfattelse – og med særlig hensyntagen til de for hans udenrigsministertid specifikke indre og ydre forhold, samt de dele af hans opfattelse, som forekommer hovedsageligt originale og selvstændige for ham – kunne danne sig et indtryk af, på hvilke punkter og i hvilke henseender, det har været formålstjenligt og formentlig nødvendigt for tidligere og senere udenrigsministre at artikulere andre opfattelser. Samtidig vil man blive opmærksom på, hvilke elementer, der bestod både før og efter P. Munchs udenrigsministertid og dermed få opmærksomheden henledt på de mere 'dybtgående faktorer' for dansk udenrigspolitik. Teoretisk er der intet til hinder for, at man vælger en hvilken som helst anden dansk udenrigsministers opfattelse af det tilsvarende spørgsmål – i hvert fald i dette århundrede – til sammenligning med P. Munchs. Man ville på denne måde kunne formulere spørgsmål, som ad empirisk vej lod sig besvare, om det f.ex. var ændringer i ydre eller indre forhold, der betingede, at Danmark fra 1949 opgav alliancefriheden som en fast bestanddel af sin udenrigspolitik under ikke-voldelige konflikter mellem stormagter; om Danmark – som hævdede – sammen med Schweiz, Norge og Sverige er status quo-stater<sup>18</sup>, hvornår den eller de er blevet det, og hvad der har betinget denne overgang fra 1930'ernes småstats-demonstrationer til den hævdede tilslutning til status quo; i hvor høj grad og til hvilket formål og mellem hvilke stater har man til forskellige tider opereret med den forestilling om småstaternes særlige solidaritet, som Arnold Wolfers finder er en af deres fordele i international politik?<sup>19</sup>

For at undgå enhver form for misforståelse vil jeg gerne understrege, at mit synspunkt ikke er, at man skal holde P. Munchs opfattelse op over for tidligere eller senere med det formål at bedømme og vurdere disse med hans opfattelse som målestok. Hans opfattelse skal kun anvendes til sammenligning med det formål at konstatere forskelle og ligheder, hvis af tid og sted prægede betingelser så kan gøres til genstand for nærmere undersøgelser.

17. Jvf. s. 8.

18. Hans J. Morgenthau: *Politics Among Nations*, s. 87.

19. Arnold Wolfers: *Discord and Collaboration*, s. 112.



I den standende og meget langvarige debat om samfundsvidenskabernes formål, kan man møde to modsatte synspunkter med hensyn til deres formål i forhold til de omgivelser, hvori de foregår. Nogle hævder, at samfundsvidenskaberne har som endeligt formål at forudsige, at bevise lovmæssigheder og som naturlig konsekvens heraf også gennem styring og kontrol medvirke til, at disse lovmæssigheder nu bliver efterfulgt.<sup>20</sup> Andre hævder, at deres formål er at medvirke til »å tvinge den voksende hær av eksperter fra alle mulige fag til å krype til korset og klargjøre hele svermen av verdipremisser som gjerne er bygget inn i deres avgjørelser . . . slik at den uenighet som gjelder verdier og oppbygning av det tilhørende normsystem blir så lite tilsløret, at den kan bli gjenstand for den politiske debatt, den verdiavveiningsdebatt, den fortjener.«<sup>21</sup> Allerede det lange citat avslører formentlig min værdidom og hvor jeg har valgt at tage standpunkt. Dertil kan føjes, at for mig står samfundsvidenskabernes formål ikke i at indsnævre og begrænse menneskers handle- og valgmuligheder ved gennem en 'realistisk' analyse at overbevise dem om, hvorledes verden ser ud – men på grundlag af en sådan analyse at påvise, at der findes mange valgmuligheder og fremgangsmåder, som alle kan hævdes at være lige berettigede, men at retten til at træffe valget mellem disse aldrig bør afskrives af dem, der selv må tage konsekvenserne af dette valg. Det er på disse værdipremisser, at denne undersøgelse er lavet.

20. Således f. ex. W. I. Thomas: *On Social Organization and Social Personality*. Chicago 1966, s. 289 ff.

21. Nils Christie: *Samfunnsvitenskapene – er de normdannende?* *Samtiden* 1968, s. 88.

# Bilag

Med henblik på fra nulevende personer, der samtidig med P. Munch havde arbejdet inden for den danske politiske struktur, at skaffe mig et indtryk af, hvilken opfattelse de nærede om P. Munchs position og betydning inden for denne struktur, henvendte jeg mig i begyndelsen af 1968 til fhv. minister Bertel Dahlgaard, fhv. minister Jørgen Jørgensen, fhv. minister Ole Bjørn Kraft og fhv. minister Aksel Larsen.

Alle fire stillede sig meget imødekomende over for min henvendelse, og samtalerne med de tre første fandt sted i foråret 1968, mens fhv. minister Aksel Larsen på grund af folketingsarbejde m.v. ikke fik tid før i september måned. Resultaterne af samtalerne fremgår af de 4 bilag.

De fire politikere er delvist udvalgt efter 'overlevelseskriteriet'. De var for mig at se de fire nulevende politikere, som det var af størst interesse at spørge om deres opfattelse af P. Munch. Havde det været muligt på nuværende tidspunkt, ville politikere som statsminister Th. Stauning, socialdemokraterne Hartvig Frisch, H. C. Hansen og Hedtoft-Hansen, de konservative Christmas Møller, Victor Pürschel og den i perioder tilknyttet Bent Holstein, venstremændene Himmelstrup og Oluf Krag naturligt være blevet opfordret til at meddele deres opfattelse.

Både fhv. minister Bertel Dahlgaard og fhv. minister Jørgen Jørgensen har gennem en lang årrække – fra hhv. 1920 og 1929 – været medlemmer af Folketinget som valgte repræsentanter for partiet Det radikale Venstre. De har endvidere begge været ministre – fra hhv. 1929 og 1935 – sammen med P. Munch i den socialdemokratisk-radikale regering indtil P. Munchs afgang i juli 1940. Deres opfattelse af P. Munchs position og betydning er således de aktivt engageredes vurdering af en politiker fra deres eget parti – den organiserede ramme om deres egen indsats i dansk politik –, som de kan formodes at have en naturlig og forståelig interesse i at fremhæve betydningen af. Deres udsagn har især betydning med henblik på at få oplyst, hvilken position P. Munch indtog inden for Det radikale Venstre og i hvor høj grad denne position dannede basis og forudsætning for hans stilling som udenrigsminister i regeringen fra 1929 til 1940.

Fhv. minister Ole Bjørn Kraft var i hele P. Munchs udenrigsministertid valgt repræsentant til Folketinget for Det konservative Folkeparti. Han var ofte ordfører i udenrigspolitiske og forsvarspolitiske spørgsmål, lige som han

i flere perioder repræsenterede partiet i Det udenrigspolitiske Nævn og deltog som partiets repræsentant i delegationerne til Folkeforbundsmøderne. Han hørte til nogle af de skarpeste og mest udtalte kritikere af flere sider af både inden- og udenrigspolitikken, som den søgtes ledet af regeringen Stauning-Munch i årene 1929–40. I kraft af sit partitilhørsforhold havde han en naturlig og forståelig interesse i at søge dette regeringssamarbejde sprængt. Hans udsagn er derfor særlig interessante med henblik på, hvilke muligheder der efter hans opfattelse forelå for at drive en kile ind mellem Socialdemokratiet og Det radikale Venstre, og specielt i hvor høj grad han anså P. Munch for at vanskeliggøre denne bestræbelse.

Fhv. minister Aksel Larsen blev i 1932 indvalgt i Folketinget som repræsentant for Danmarks kommunistiske Parti, der opnåede 2 repræsentanter ved valget i dette år. Han deltog i folketingsarbejdet som repræsentant for en næsten 'givet minoritet', deltog ikke i udvalgsarbejde eller møder i Det udenrigspolitiske Nævn m.v. Han formulerede sin ofte meget skarpe kritik af den socialdemokratisk-radikale regering under debatter i Folketinget, der — bortset fra bladet »Arbejderbladet«, møder o.l. — var hans eneste forhandlingsforum med politikere fra de øvrige partier, herunder regeringens medlemmer. Hans udsagn er derfor af særlig interesse som udtryk for, hvad han som 'udenforstående', men dog medlem af Folketinget og muligvis på grundlag af personlige samtaler i Folketinget, dannede sig af indtryk af P. Munchs position og betydning — både inden for Det radikale Venstre og regeringen Stauning-Munch.

Alle fire politikere gjorde strax ved samtalerne begyndelse opmærksom på det forhold, at hvad de udtalte sig om, lå 30–40 år tilbage i tiden, og at deres udsagn uundgåeligt måtte være påvirkede af, hvad der var sket i den mellemliggende tid. Samtalerne forløb iøvrigt på den måde, at jeg redegjorde for min undersøgelse og derefter bad dem fortælle om deres syn på de opstillede spørgsmål. Derefter renskrev jeg deres udsagn og sendte renskriften til dem til gennemsyn og godkendelse. Jeg understregede, at det afgørende for mig var, at de kunne godkende referaterne som udtryk for, hvad de mente. De havde således fuld frihed til at rette — både sprogligt og indholdsmæssigt. Som bilagene nu fremtræder, har jeg derfor grund til at mene, at de er fuldgyldige udtryk for, hvad de fire politikere mente om P. Munchs position og betydning i 1968.

Jeg er alle fire politikere meget taknemmelig for den interesse, de derved har vist min undersøgelse. Det har for mig været meget lærerigt at tale med alle fire, især at bemærke den omtanke og omhu hvormed alle fire formulerede sig, og det indblik i trang til forståelse fremfor fordømmelse eller fremhævelse, som jeg fik ved denne lejlighed.

Bilagens indhold er i denne undersøgelse væsentligst søgt udnyttet til efterprøvelse og udbygning af betragtningerne i afsnittene om Danmarks struktur som forudsætning for Danmarks interesser og P. Munchs position inden for denne struktur.<sup>1</sup>

### Bilag 1

Referat af samtale med fhv. minister *Bertel Dahlgaard* i dennes hjem, Gentoftegade 55, Gentofte, tirsdag den 27. februar 1968 kl. 11–12.30.

#### *P. Munchs stilling inden for Det radikale Venstre.*

*B.D.:* Da jeg blev indvalgt i Folketinget 1920 blev mine læremestre *Ove Rode* og *P. Munch*. *Zahle* havde en efter min mening underkendt, men meget værdifuld evne til at forene synspunkter, som gjorde ham velegnet til partileder, men det blev i stigende grad *Rode* og *Munch*, der kom til at tegne partiet. Ved bruddet med Socialdemokratiet i 1926 var jeg nærmest på linie med *Ove Rode*, men det er karakteristisk for *Munch*, at jeg selv i denne situation ikke oplevede, at han lagde noget pres på mig som ordfører for partiet. Med *Ove Rodes* udtræden af Folketinget i 1927 blev *P. Munch* suveræn inden for partiet og dets gruppe. Jeg mindes aldrig, at han er blevet underkendt, og der bestod over for ham et personligt tillidsforhold, som også blev næret af hans egen personlige trofasthed. Hans position i partiet og den tillid, han blev mødt med af alle, var en vigtig forudsætning for gennemførelsen af regeringsdannelsen 1929.

For at forstå denne må man huske på, at der bestod et særligt og meget langvarigt personligt tillidsforhold mellem *Zahle-P. Munch* og Socialdemokratiet med valgalliancer, samarbejdet under 1. verdenskrig og dertil knyttede fælles oplevelser. Også *Stauning* havde gode erfaringer fra dette samarbejde, og bruddet i 1926 er af ham selv betegnet som én af de mørkeste perioder i hans politiske liv. Samarbejdet med Socialdemokratiet var naturligt for *P. Munch*, fordi det ud fra hans grundsyn var værdifuldt, at der byggedes bro mellem en socialt tilbagestående arbejderstand og kredse med et fordomsfrit samfundssyn inden for såvel intellektuelle som frie erhverv. Herved skulle der efterhånden udvikle sig en sund balance mellem de forskellige samfundsgrupper. Det radikale Venstre skulle gennem samarbejdet med Socialdemokratiet være fødselshjælper for en sådan udvikling.

1. Jvf. s. 546 ff.

*P. Munchs stilling inden for regeringen 1929–1940.*

*B.D.:* P. Munchs centrale placering inden for Det radikale Venstre var i væsentlig grad afgørende for hans placering inden for regeringen. Stauning var på tilsvarende måde centralt placeret i Socialdemokratiet, og ministeriet med de to som ledere havde en meget stærk stilling, således at man kan tale om, at vi i årene 1929–40 nærmest havde et kabinetstyre herhjemme. Hvad man inden for ministeriet kunne blive enige om, det havde man alle muligheder for at gennemføre. (Jvf. min skildring af Det socialdemokratiske-radikale samarbejde i bogen om Stauning, Kbh. 1950, s. 202–214). De to partiledere var personligt meget forskellige, men der var ingen tvivl om, at deres respekt og beundring var gensidig. Jeg mindes kun ét tilfælde af oplagt uenighed i ministeriet, nemlig da Stauning ønskede valg i foråret 1935, hvad Det radikale Venstres ministre modsatte sig.

Da en samtale mellem Stauning og mig i eftersommeren 1935 under Munchs ophold i Geneve gjorde det klart, at vi begge nu anså situationen gunstig for et valg, gav Munch udtryk for, at det jo så ville være mest korrekt, at valget blev udskrevet, når Landstingets flertal havde standset regeringens forslag. I en telefonsamtale sagde jeg da til Munch, at en sådan fremgangsmåde utvivlsomt ville medføre, at oppositionen kunne trække tiden ud til hen mod jul, og Munch tiltrådte herefter tanken om et hurtigt valg.

Det her anførte er baggrunden for, at Stauning ved åbningen af den nye samling i oktober overraskende for offentligheden samtidig oplæste det kongelige åbne brev om opløsning af Folketinget.

Der herskede altså et harmonisk samarbejde inden for regeringen. Hver part vidste jo på forhånd, hvad den anden kunne gå med til, så der var ingen grund til at rejse spørgsmål, som man vidste ville skabe uenighed. Samarbejdet mellem Stauning og P. Munch var godt og tillidsfuldt. At Stauning ikke på forhånd havde vist P. Munch sit manuskript til Lund-talen i 1937 tager jeg som udtryk for, at Stauning ikke selv har ment, at den indeholdt nye og overraskende ting – hvad den heller ikke gjorde. Det var jo særlig udtrykkene, der vakte anstød – ikke indholdet.

Der kunne naturligvis være nuancer i de to parter opfattelse af bestemte spørgsmål. Dette gjaldt dog i ringe grad med hensyn til tredivernes kriseforanstillinger og valutaforhold. Man må jo huske på, at landenes afspæringspolitik faktisk måtte give næring til frygten for et fuldstændigt økonomisk sammenbrud herhjemme, så da Madsen Mygdal over for Munch fremdrog tanken om indførelsen af valutacentralen, slog begge regeringspartier til, uanset de betænkeligheder, Det radikale Venstre jo nok under andre omstændigheder ville have haft ved tanken om en eventuel socialdemokra-

tisk-konservativ fælles interesse i en ensidig industriel beskyttelsespolitik vendt mod landbruget. Nu blev det jo imidlertid Munch, der gennem sin udenrigs- og handelspolitik blev afgørende for forvaltningen af valutacentralen, og denne politik blev af Munch gennemført med en så overlegen dygtighed, at selv landbrugets førstemand hr. Hauch til enhver tid ydede ham sin anerkendelse. I min erindringsbog (Bertel Dahlgaard: Kamp og Samarbejde. Kbh. 1964, s. 44) skriver jeg, at valutacentralen nok havde fået et mere hædrende eftermæle, hvis den var blevet anvendt som »opdragelsestold« og gradvist afviklet. Hermed mener jeg ikke, at der bestod muligheder for at afvikle den de første år. Den var helt uundværlig under de givne ydre og indre forhold, men Det radikale Venstre så den ikke som et permanent redskab til udvidelse af mulighederne for at regulere erhvervsliv og samfundsliv i det hele taget. Partiet så det ikke som et forsøg på virkeliggørelse af tankerne i Ove Rodes berømte »Gimle-tale« i folketinget i 1916.

Om forsvarsspørgsmålet kan jeg sige, at der i Socialdemokratiet – i hvert fald blandt ministrene – var lige så lidt tillid til, at Danmark kunne løse militære opgaver som i Det radikale Venstre. Begivenhederne ude i Europa kunne imidlertid ikke undgå at gøre indtryk, og der var blandt yngre socialdemokrater en vis stemning for at styrke forsvaret betydeligt. Denne stemning slog imidlertid aldrig igennem i Socialdemokratiets ledelse, og da Det radikale Venstre i 1924 så at sige havde ligget til »Højre« for Socialdemokratiets afrustningsforslag, skete der en tilnærmelse af de to partiers synspunkter. Det var iøvrigt i dette som i andre spørgsmål helt klart, at virkelig omfattende ændringer i synspunktet ikke var mulige med opretholdelsen af regeringssamarbejdet mellem de to partier. Og dette samarbejde havde – foruden sin egen værdi – i langt de fleste spørgsmål en stor betydning under tredivernes parlamentariske kriser rundt i landene, så alene hensynet til at bevare politisk stabilitet herhjemme måtte opfordre regeringspartierne til sammenhold.

#### *P. Munchs stilling efter 9. april 1940.*

*B.D.:* P. Munch bevarede sin ro og ligevægt; men til trods for at hans politik i krigens første halvår var gennemført uden anke fra nogen af de krigsførende, måtte han alligevel den 9. april føle det, som hans politik var slået fejl, hvorfor han også i ministermødet den 9. april om morgenen udtalte, at det ville være naturligt, at han trådte tilbage, men alle regeringens medlemmer måtte selvfølgelig anse dette for en urimelig tanke.

Efter Munchs udtræden af regeringen i juli 1940 viede han sit arbejde helt til bestræbelserne for at værne landet mod besættelsestidens ulykker. Den

nyeste historieskrivning har klarlagt, i hvilken grad dr. Munch i det parlamentariske samarbejdsudvalg og gennem private rådslagninger med politikere og udenrigsministeriets embedsmænd blev udslagsgivende for utallige beslutninger i femåret 1940–45.

Skal jeg til slut søge at give en kort og sammenfattende karakteristik af P. Munch som politiker, så vil jeg bruge det udtryk, at han faktisk var den mest opportunistiske politiker, jeg har kendt. Med udtrykket mener jeg ikke holdningsløs eller principløs, men at han besad en sjælden og forbavsende smidighed til at tilpasse sine mål og midler, efter det der i de givne situationer var muligt. Det ofte anvendte billede af P. Munch som dogmatikeren er helt fortegnet. Det er principfasthed i de tilsigtede mål, en overfladisk politisk propaganda gennem tiderne har søgt at tolke som gold doktrinarisme.

## Bilag 2

Referat af samtale med fhv. minister *Jørgen Jørgensen* i dennes hjem i Allerslev pr. Lejre, mandag den 12. februar 1968 kl. 15–17.

### *P. Munchs stilling i Det radikale Venstre ved regeringsdannelsen 1929.*

*J.J.:* P. Munch indtog en meget fremtrædende position i partiet på det tidspunkt i 1929, da jeg blev invalgt i Folketinget. Jeg havde oprindeligt været imod regeringssamarbejde med Socialdemokratiet, men især P. Munch overbeviste mig om, hvor betydningsfuldt det var, at vi fik en handlekraftig og stærk regering, der over for de foreliggende aktuelle politiske problemer havde mange fælles spørgsmål, man var enige om. P. Munch var en stor personlighed. Redelig og ægte i al sin færd. Hans fremstilling af en sag var altid saglig – aldrig agitatorisk – derfor virkede hans ord så overbevisende.

Om udenrigspolitiske spørgsmål var der stor samstemmighed i partiet i P. Munchs underigsministertid. Hans synspunkter dækkede partiets, og i de konkrete tilfælde gav hans udtalelser, vurderinger eller handlinger sjældent anledning til større debat. Han havde i disse spørgsmål hele partiet bag sig og kunne altid udtale sig i forvisning herom.

Selve regeringssamarbejdet med Socialdemokratiet kunne der naturligvis være forskellige opfattelser af i partiet. Det var en ny form i dansk politik, og selve samarbejdet mellem et stort og et lille parti måtte rejse problemer bl.a. fordi der kunne være en risiko for, at det store parti ville få æren for alle foranstaltninger og resultater, som blev anset for vellykkede og positive, mens det lille parti ofte måtte bære væsentlige dele af modviljen mod det, der

blev anset for eller udlagt som negativt eller mislykket. Der var naturligvis forskelle i Socialdemokratiets og Det radikale Venstres opfattelse på flere områder, f.eks. told- og industribeskyttelse, hvor Socialdemokratiet nok lå nærmere Det konservative Folkeparti og vi nærmere Venstre. At man fra oppositionens side søgte at udnytte sådanne forskelle i opfattelser var forståeligt, men også her bidrog P. Munch væsentligt til at neddæmpe modsætningerne og i stedet fremhæve de store fordele, som begge partier havde ved at kunne gennemføre væsentlige dele af deres fælles programpunkter i fællesskab – og kun i fællesskab, da der ikke fandtes noget alternativ for hverken Socialdemokratiet eller Det radikale Venstre.

*P. Munchs stilling i regeringen 1929–1940.*

*J.J.:* Heller ikke inden for regeringen blev udenrigspolitiske spørgsmål genstand for omfattende diskussioner. Også her blev P. Munchs redegørelser og synspunkter mødt med tillid, og der var almindelig anerkendelse af P. Munchs dygtighed som udenrigsminister. P. Munch var altid meget omhyggelig med at orientere medlemmerne af Det udenrigspolitiske Nævn om alle spørgsmål. Det var afgørende for ham at vide sig i overensstemmelse med Rigsdagens repræsentanter i de dispositioner, han traf som udenrigsminister. Personligt har jeg ingen viden om, hvorvidt Stauning og P. Munch havde drøftelser om konkrete udenrigspolitiske synspunkter, men det er rimeligt at formode, at de havde det. Hele forholdet imellem de to var præget af en sådan gensidig agtelse og tillid, at jeg ikke kan forestille mig, at de har været afgørende uenige om betydningsfulde spørgsmål, lige som jeg ikke kan tro, at nogen af dem skulle have handlet eller udtalt sig uden at underrette den anden. På den anden side kunne temperamentsforskelle mellem dem måske nu og da gøre P. Munch betænkelig ved, hvordan Stauning udtrykte sig – men det drejede sig mere om udtryksmåde og stil, ikke om dybtgående uenighed i spørgsmålenes egentlige indhold.

Med hensyn til spørgsmålet om Nordisk militært samarbejde, så nærede vi inden for Det radikale Venstre en dyb skepsis over for forslag i den retning, som dengang var fremme, fordi de forekom os at bygge på forestillingen om, at de nordiske lande gennem et sådant kunne formodes at løse egentlige krigsmæssige opgaver.

P. Munch var i det hele taget ængstelig for, at Danmark – f.eks. inden for Folkeforbundet – skulle få en for afgørende stilling, således at landet blev tvunget til at tage standpunkt i situationer, hvor stormagterne var uenige. Derfor var det til stadighed vigtigt for ham at fremhæve de begrænsninger, inden for hvilke Danmark kunne gøre sig gældende i international politik.



*P. Munchs stil og grundsynspunkt.*

J.J.: P. Munch argumenterede altid på en stilfærdig, overbevisende måde. Hans form, hans store viden og gode hukommelse gjorde ham i mine øjne til en af de sidste repræsentanter for den national-liberale tradition i dansk politik. Han kunne tale præcist og uden manuskript selv om meget indviklede emner.

P. Munch var en stor taler. Der var glød bag hans ord. De idealer for samfundsliv og menneskeliv, som han i sin ungdomstid blev grebet af, svigtede han aldrig. Fast og målbevidst fulgte han sin linie gennem et langt livs politisk gerning. Det er mennesker af hans støbning, der lægger spirer til fremskridt i verden.

Munch beundrede Stauning som folketaler og havde stor tiltro til Staunings indføling med, hvad der rørte sig i arbejderbefolkningen. Munch var en formuleringens mester og havde en enestående evne til at nå frem til kompromiser selv mellem tilsyneladende uforenelige synspunkter. Det saglige gode resultat var for ham det afgørende.

Om grundsynspunktet bag P. Munchs udenrigspolitik i hans udenrigsministertid vil jeg sige følgende: For mig at se så P. Munch således på det, at der inden for Danmarks grænser var opnået en sådan social udviklingsgrad, så megen tilfredshed og ansvarlighed over for de fælles opgaver og levevilkår, at det nu var muligt at søge at føre befolkningens interesser videre. I en periode, hvor partiet stod enigt om samarbejdet med Socialdemokratiet, og hvor der inden for regeringen var almindelig enighed om det værdifulde i det fortsatte samarbejde, mente P. Munch, at der skulle være muligheder for at opdrage befolkningen, hvis egne, mest presserende problemer på mange områder var løst, til at se lidt ud over Danmarks grænser, således at man kunne blive opmærksom på, at der uden for Danmark lå en verden, som vi også var en del af, og for hvis videreudvikling i demokratisk retning vi også havde et medansvar. Hans synspunkt var ikke missionerende i den forstand, at han mente, at Danmark havde noget særligt at yde eller noget særligt eksempel at holde op for andre. Det var først og fremmest indadrettet i den forstand, at han anså det for vigtigt, at det danske folk i højere grad inddroges i og blev opmærksom på rækkevidden og betydningen af det mellemfolkelige samarbejde – ikke mindst inden for Folkeforbundet.

*Bilag 3*

Referat af samtale med fhv. minister *Ole Bjørn Kraft* på Københavns universitets Institut for Samtidshistorie og Statskundskab, mit kontor, fredag den 1. marts 1968 kl. 11–12.30.

*P. Munchs stilling inden for Det radikale Venstre.*

O.B.K.: Det var og er mit indtryk, at P. Munch var partiets uantastede leder i 1929. Det var ham, der afgjorde, at partiet gik i regeringssamarbejde med Socialdemokratiet – muligvis også for at søge at bremse Socialdemokratiets yderliggående tendenser i erhvervspolitisk retning – og hele regeringsperioden igennem – altså frem til juli 1940 – kunne man opfatte P. Munch som den, der tegnede Det radikale Venstre i regeringssamarbejdet. Som partiets leder havde han fulstændig afløst Ove Rode og Zahle; Bertel Dahlgaard og Jørgen Jørgensen var for unge og uerfarne til at kunne antaste hans lederstilling, selvom de havde villet – hvad jeg ikke har noget indtryk af. Også efter sin afgang som udenrigsminister mener jeg, at P. Munch indtog en central stilling i Det radikale parti. Sammen med Dahlgaard og Jørgen Jørgensen udgjorde han et triumvirat, hvor det udefra set stadig tog sig ud, som om P. Munch var den ledende. Sådan tydede jeg i hvert fald hans optræden i nimandsudvalget og de hyppige møder mellem de tre folk, ofte på P. Munchs bopæl under hans gentagne sygdomme.

*P. Munchs stilling i regeringen 1929–1940.*

O.B.K.: Som leder af Det radikale Venstre indtog P. Munch en sikker og betydningsfuld stilling i regeringen Stauning-Munch. Hans styrke beroede dels på, at han kunne garantere regeringens flertal i Folketinget, og dels på, at han inden for sit ressort – udenrigspolitikken – blev helt enerådende og bestemmende. Det var måske ikke i alle spørgsmål, han havde lige store muligheder for at gøre sin indflydelse gældende. Således var der allerede fra 1920'erne en tendens til, at Socialdemokratiet og vi Konservative kunne komme hinanden i møde i handelspolitiske spørgsmål. Povl Drachmann havde lanceret begrebet 'aktiv handelspolitik', og med de tosidede handelsaftaler i 1930'erne var der teoretiske muligheder for, at vi og Socialdemokratiet kunne finde sammen, mens Det radikale Venstre altid havde stået Venstre nærmere i disse spørgsmål. Uoverensstemmelser om formulering og konsekvenser umuliggjorde imidlertid, at disse muligheder nogensinde førte til resultater. Men også i forfatningssagen var der muligheder for en tilnærmelse mellem os og Socialdemokraterne – en tilnærmelse som Christmas Møller og jeg også betragtede som en mulighed for at nå frem til enighed om forsvarssagen. Men også her formåede P. Munch ved at vise nogen imødekommenhed over for vore synspunkter at fastholde sin position i regeringen. Som mit partis ordfører i forsvarspolitiske og udenrigspolitiske anliggender lagde jeg afgørende vægt på disse spørgsmål. Og i disse var det mit indtryk, at P. Munch simpelthen ikke var til at komme udenom. De unge social-

demokrater – H. C. Hansen og Hedtoft-Hansen samt Hartvig Frisch – gav os Konservative et indtryk af, at der var ved at ske en ændring i Socialdemokratiets indstilling til forsvarsspørgsmålet – hvor partiet i 1920'erne havde været længere ude end Det radikale Venstre. Staunings natur og temperament forekom os også uforenelig med den passive holdning, som regeringen indtog i disse spørgsmål. I løbet af 1930'erne forekom det os, at udviklingen uden for Danmark var med os i dette spørgsmål, og vi forsøgte med moderate forslag at nærme os Socialdemokratiet. Men P. Munch var ubevægelig og urokkelig. Efter min opfattelse nægtede han at drage den logiske konsekvens i forsvarsspørgsmålet af udviklingen i Europa. Under alle omstændigheder var han – og dermed regeringen – ikke til at drive videre end 1937-ordningen i dette spørgsmål. Måske var hans stilling efter dette forlig lidt svagere i regeringen, men ikke så meget svagere, at det var muligt for oppositionen at udnytte det i løbet af de år, der gik indtil krigens udbrud.

Som udenrigsminister var P. Munch altid meget loyal og upåklagelig i sin optræden over for oppositionen. I Det udenrigspolitiske Nævn blev alle spørgsmål fremlagt og gennemdrøftet. Måske sagde han ikke altid alt, hvad han mente, men han var altid parat til at høre på oppositionens synspunkter, selvom han ikke kunne tilslutte sig dem. Som leder af delegationerne til Folkeforbundet var han tilsvarende hensynsfuld og loyal. Han anstrengte sig meget for at opnå enighed om både formuleringer og indhold. Han var aldrig arrogant eller bedrevidende.

### *P. Munchs stil og betydning.*

*O.B.K.:* Jeg mødte P. Munch for første gang, da jeg i 1920 var opstillet som hans modkandidat på Langeland. Han var en meget stærk debattør og meget saglig. Han var præget af den gamle nationalliberale tradition; talte meget indtrængende og appellerede til nøgternheden mere end til følelsen. Hans taler havde en indre opbygning og sammenhæng, der i forbindelse med hans imponerende viden, gjorde ham til en farlig modstander i enhver debat. Men personligt var han altid elskværdig over for sine modstandere – og det er karakteristisk, at folk fra alle partier kunne lide at høre P. Munch tale, fordi de følte, de blev klogere af det.

Han havde efter min mening en kølig og nøgtern opfattelse af forholdene uden for Danmark. Som sagt mener jeg blot, at han ikke drog den logiske konsekvens af denne opfattelse med hensyn til forsvaret. Hvad enten udviklingen gik den ene vej eller den anden, mente P. Munch ikke, at der var andre udveje end den militærpolitik, han stod for. Hans politik fulgte en

traditionel dansk linie: ikke at bringe sig i modsætning til Tyskland. Men han ville ikke anerkende, at Danmarks neutralitetspolitik, hvis den skulle accepteres af Tyskland, måtte hvile på en forsvaret neutralitet. Han forekom mig at være groet fast i en bestemt forestillingsverden, som gjorde det umuligt for os andre at råbe ham op.

I 1930'erne havde jeg selv det indtryk, at P. Munch virkelig spillede en rolle i international politik – f.ex. inden for Folkeforbundet. Han omgikkes jo alle de store statsmænd og sad ofte i meget afgørende forhandlinger med dem. Siden er jeg blevet klar over, at han ikke havde den indflydelse, jeg troede. Ved at læse Eden's erindringer slår det mig, at P. Munch ikke er nævnt overhovedet. Og ved nærmere eftertanke forstår jeg også hvorfor. Fra min egen udenrigsministertid ved jeg udmærket godt, hvilke begrænsede muligheder en dansk udenrigsminister har. Men for Munchs vedkommende kom dertil, at hans tankegang må have forekommet stormagts-politikerne virkelighedsfjern og teoretisk. Den lå fjernt fra Lavals, Edens og andre europæiske ledere, så selv når han stillede forslag eller formulerede problemer, forekom det de andre uvedkommende. Også politikere fra de øvrige nordiske lande fandt ham for teoretisk.

#### Bilag 4

Referat af samtale med fhv. minister *Aksel Larsen*, fredag den 13. september 1968 kl. 14–15 på hans kontor på Christiansborg.

##### *P. Munchs stilling inden for Det radikale Venstre.*

*A.L.:* Mit indtryk var, at P. Munch absolut var den stærke mand i partiet i hvert fald med hensyn til partiets syn på udenrigspolitiske spørgsmål og idéspørgsmål. Han tegnede det radikale parti i alle afgørende spørgsmål, og det er ikke mig bekendt, at der inden for partiet skal have været afvigende opfattelser, som P. Munch måtte tage hensyn til.

##### *P. Munchs stilling i regeringen 1929–40.*

*A.L.:* I og med lederskabet i Det radikale Venstre indtog P. Munch en meget stærk position i regeringen Stauning-Munch. Jeg erindrer at have hørt, at et nyvalgt radikalt folketingsmedlem spurgte P. Munch, om en aftale mellem ham og Stauning var udfærdiget skriftligt, hvortil P. Munch skal have svaret, at mellem Stauning og ham behøvedes ingen skriftlige aftaler. P. Munch og hele det radikale parti var i den periode ordholdende. I for-

svarsspørgsmål var Stauning og Socialdemokratiet nok lidt hurtigere til at vende end Det radikale Venstre, men noget brud mellem de to regeringspartier på dette spørgsmål anså jeg for usandsynligt. Stauning havde jo ikke forstand på udenrigspolitik – og næppe heller interesse derfor – så det blev ganske naturligt P. Munch, der ikke alene stod for, men også udformede regeringens udenrigspolitik. Men grundlaget for regeringssamarbejdet var for mig at se et meget nært, gensidigt afhængighedsforhold mellem Stauning og Munch. De behøvede hinanden. De var begge trænede politikere, der kendte og kunne forligets kunst, og når de begge havde brug for hinanden, havde de også muligheder for at nå frem til aftaler om, hvad der kunne gennemføres – og så iøvrigt på en række punkter være enige om at være uenige. Lad mig til slut herom bemærke, at jeg jo dengang blev holdt ganske uden for det hele. Jeg var ikke medlem af Det udenrigspolitiske Nævn, deltog ikke i drøftelser mellem partilederne om disse spørgsmål og havde ikke adgang til andre oplysninger end dem, jeg kunne skaffe mig gennem avislæsning og lignende. Det er på denne baggrund, man må forstå mine ofte meget stærke udfald mod regeringen og især P. Munch. Jeg var ganske ansvarsløs og kunne ikke gøre mig håb om at påvirke beslutningerne – og så vidste jeg iøvrigt meget lidt om international politik dengang.

#### *P. Munchs betydning og hans udenrigspolitik.*

*A.L.:* Jeg så P. Munch første gang ved et offentligt diskussionsmøde i Harmonien på Nørrevold i 1924. Her drøftede man også oprettelsen af en tysk spionagecentral i København under krigen. P. Munch vedgik uden videre, at den danske regering havde hjulpet tyskerne med at oprette en sådan – og han begrundede det med, at hele Danmark spionerede for Ententemagterne, og så måtte regeringen hjælpe tyskerne for at skabe ligevægt i forholdet til de krigsførende stater. Jeg tror ikke, nogen anden politiker end P. Munch så åbent ville have indrømmet dette.

Min opfattelse af P. Munch som udenrigspolitiker er, at han var en verdensfjern teoretiker, der nægtede at anerkende, når verden opførte sig i modstrid med hans teorier. Men han var samtidig en stor realpolitiker, idet han meget tidligt indså Danmarks udsatte stilling i forhold til Tyskland. Hans succes'er i dansk indenrigspolitik tyder også på, at han var realitetsbetonet, men over for udlandet og ikke mindst i spørgsmålet om mulighederne for at opretholde Danmarks neutralitet forekom – og forekommer – han mig verdensfjern og teoretisk. Ikke desto mindre mener jeg, det er oplagt, at han i sin udenrigsministertid tegnede Danmarks udenrigspolitik inden for den eneste regering, som der var parlamentarisk basis for.

# English Summary

Dr. P. Munch was Denmark's Foreign Minister from 1929 until 1940 in a Social Democrat/Radical coalition government. The present study of his conception of Denmark's position in international politics has been undertaken with the object of testing a number of assumptions and approaches to problems put forward in recent theoretical literature on International Politics. It is particularly concerned with the propositions formulated in connection with the extensive studies of international conflict during the past few years. The primary aim is to clarify to what extent, and within what limitations, the public declarations of statesmen concerning the relationship of their states with other states provide a basis for understanding the kind of restrictions that are laid upon them as representatives of their respective governments.

## *Chapter 1. Problem and method (Pp. 1-69).*

The main objective of the investigation is discussed with reference to the theoretical literature, and special mention is made of the problem of examining conceptions. *The conditions and scope of Small Powers in international politics* is taken as the underlying theme of the thesis, which must in itself be considered a monograph on this subject. The relatively sparse theoretical literature in this field of research is discussed and analysed (Annette Baker Fox, George Liska, J. W. Burton, David Vital, and Robert L. Rothstein).

The method adopted is termed *sociological-historical* in accordance with Raymond Aron, and "the role concept" is introduced as formulated in recent social-psychological literature, and especially its application in the study of international politics (Herbert C. Kelman).

A detailed account is given of the material used. Contemporary records and papers which were fully accessible to the public occupy a prominent position in this respect, chiefly material covering the Foreign Minister's participation in the Assembly of the League of Nations and debates in the Danish Parliament. Also included is the greater part of P. Munch's writings before and during his term as Foreign Minister, in so far as these have some bearing on his conception of Denmark's position in relation to other states. In order to supplement and control this material, his memoirs (comprising 8 volumes) have been drawn upon, as well as his early correspondence with a fellow student, I. P. Jacobsen. As a further control measure, special importance is attached to unpublished contemporary papers in the archives of the Danish Foreign Office, which contain statements that can clearly be identified as those of P. Munch. Among these, the reports of meetings between the Foreign Ministers of Scandinavia and of press conferences held by P. Munch yield particularly extensive material. The high priority deliberately given to the first mentioned group of material—apart from its bearing on the main theme of the thesis—is motivated by Thomas C. Schelling's game theoretical hypothesis as applied to studies of international conflicts.

The chapter concludes by summing up the questions which the present study will attempt to answer. Firstly, P. Munch's conception of the international system which, during his term as Foreign Minister, comprised three sectors: The League of Nations, Great Powers, and Small Powers. Secondly, his interpretation of Denmark's role within the framework of this system, and in this context, what interests he considered Denmark to have within it. These interests are divided into categories: permanent interests, floating interests, and security, trade and normative interests. Danish interests are presumed to have been formulated on the basis of a conception of the Danish social structure, therefore this conception has also to be examined.

### *Chapter 2. The League of Nations (Pp. 70-237).*

The chapter begins with an account of P. Munch's concept of the League of Nations as formulated by him in 1931. Emphasis is laid on his division of disarmament into three classes: military, economic and moral, although no order of priority is discernible. The question is then examined as to whether his declaration of policy harmonises with or diverges from his earlier views of the League of Nations before he became Denmark's Foreign Minister. The conception of compatibility between neutrality in the event of war and membership of the League of Nations was formulated by P. Munch at a very early date, and one which he upheld and returned to during his term as Foreign Minister. It is shown that the views he expressed on becoming Foreign Minister did not diverge from his earlier conception of the League of Nations.

The chapter then deals with P. Munch's statements and argumentation at the League of Nations on the subject of the three-pronged form of disarmament he had devised. His active participation in discussions on *military* disarmament at the 1932-34 disarmament conference is pointed out; it was during these that he joined with spokesmen for other Small Powers in stressing the importance of advances within this form of disarmament, while acknowledging the leading role played by the Great Powers and their subsequent responsibility. Special emphasis is laid on a late joint Scandinavian initiative in 1936 to revive the disarmament conference, for it indicates the significance P. Munch attached to all endeavours to keep discussions on military disarmament alive.

It is shown that, at a very early date in his career as Foreign Minister, *economic* disarmament occupied a prominent position in all his argumentation and work at the League of Nations. The initiative taken by P. Munch in 1930 to clarify the interpretation of the most-favoured-nation rule is followed in detail. As, at the same time, he was pressed by the Danish Opposition to enter a case of arbitration with Germany (whose interpretation of the rule was the direct cause of Munch's initiative), an opportunity is provided to follow his argumentation in favour of the League of Nations as a better forum of negotiation for a Small Power in disagreement with a Great Power than the two-sided negotiation or arbitration. Finally it is shown how, during the rest of his term as Foreign Minister, P. Munch gave extremely high priority to economic disarmament, and to efforts in this direction at the League of Nations, due to his conception of their crucial and immediate importance to Denmark and other Small Powers.

P. Munch's statements on *moral* disarmament are examined in an endeavour to give it a more concrete content than that based purely on education and proselytism. It is established that to him, this form of disarmament was closely associated with the creation of new and—for Small Powers—more satisfactory international norms that could

be submitted, debated and implemented at the League of Nations. A long-term project which for P. Munch held the prerequisite that progress was made at the same time in the two other spheres of disarmament. It was, however, his opinion that in the long run the influence of Small Powers could best be manifested in the field of moral disarmament. On this point, he also declared himself very willing to support one or more of the Great Powers whose normative conception appeared to approximate most closely that of Denmark—in this particular case Britain.

With regard to the priorities given to the three forms of disarmament and their negotiation at the League of Nations, it is concluded that P. Munch's personal preference lay in the field of moral disarmament, closely followed by economic disarmament, while international military disarmament was considered by him to be largely the concern of the Great Powers. In practice, however, because of Denmark's special position during the Depression, he had to give first priority to economic disarmament, and it was within this sphere that most of his energies were deployed at the League of Nations. Yet the three forms of disarmament were in his eyes so closely interrelated that their order of priority was in principle subordinate, and he could in consequence argue in favour of the primary importance of the first, second or third form as circumstances dictated.

P. Munch's work on the Council of the League of Nations between 1933–36 is followed in order to examine further what he judged to be the role of the League of Nations in general, particularly its significance to Denmark, and what course of development he considered to be most in accordance with Danish interests. Apart from registering his marked Small Power attitude in disputes between Small Powers and Great Powers, his statements and conduct in two concrete situations are studied in detail: the vote on the British/French/Italian motion on the remilitarisation of Germany in 1935, and the vote on the Belgian/French motion in 1936 on the entry of German troops into the Ruhr. By comparing the two situations and P. Munch's attitude towards them, it is possible to follow a consistently impartial policy in disputes between Great Powers, though in both cases this was largely governed by the importance the British were supposed to attach to the resolutions and their support.

P. Munch's positive approach to the introduction of *sanctions* in the conflict between Ethiopia and Italy is also discussed, and it is shown that he endorsed sanctions as long as these received sufficient support from the Great Powers and were aimed at bringing the war to a close. Of special significance in this context is the interest with which he followed Switzerland's partial participation in the sanctions: an action which in his opinion proved that a neutral country could take part in economic sanctions without losing its neutral status in the conflict that gave rise to the sanctions.

After the sanctions were abandoned in 1936, P. Munch took part in discussions on *the reform of the League of Nations*. Here, his mounting emphasis on the responsibility of the Great Powers for the future development of the League is studied in connection with the declarations issued by Denmark and other Small Powers in July 1936 and July 1938, which censured the system of sanctions adopted by the Great Powers inside the League. The reason for this policy is sought in the German/Italian breach with the League of Nations which was finally accomplished in 1937, and the subsequent German propaganda campaign that identified membership of the League as a form of alliance with France and Britain. Finally, an account is given of P. Munch's views in home debates on Denmark's policy towards the League in 1937–38, and her position in it. In these, he maintained that Denmark's participation in the work of the League of Nations



had followed a consistent course, whereas it was the Great Powers that, due to mutual disputes, had proved incapable of adhering to the principles they had laid down when the League of Nations was formed.

The chapter concludes by establishing that P. Munch attached great importance to the League of Nations during his entire term as Foreign Minister, considering its very presence an advantage for Denmark and other Small Powers. To his mind, however, its significance was limited from the point of view of international security. But he saw in the sanction stipulations a chance for Small Powers to strengthen their position, and therefore endeavoured to keep this opportunity open for as long as possible. He judged the League of Nations to be well-suited for safeguarding Denmark's trade and normative interests, although he was well aware that in the case of the latter it would be a very lengthy process. The collaboration of Small Powers within the framework of the League was a factor to which he attached great importance, and, on the basis of his experience in this field, he expressed the conviction that in spite of disappointments the presence of an international organisation would always benefit Small Powers. His behaviour at the League of Nations is characterised as *demonstration politics* rather than the protection of concrete Danish interests in relation to other states; that is to say, a policy intended to advance the viewpoints and rights of Small Powers, and to obtain a long term influence on the remodelling of international norms, as well as to ensure that the Great Powers upheld their declared norms. The key to P. Munch's policy at the League of Nations lay in his conception of which among the Great Powers were of greatest significance to Denmark, and the relations between the Great Powers.

### *Chapter 3. The Great Powers (Pp. 238–314).*

A statement by P. Munch that seven Great Powers were to be found in international politics is taken as the point of departure for this chapter. His conception of Denmark's position is examined in relation to the seven: Japan, USSR, USA, Italy, France, Germany and Britain.

Methodical research into this question reveals the limitations of the published material in that no exhaustive reports on the Great Powers are contained in it, therefore unpublished material has been very largely drawn upon in this chapter.

It is established that Germany and Britain were considered by P. Munch to be the Great Powers of predominant concern to Denmark. Relations between Denmark and Germany were affected by a frontier dispute that had lingered on since the close of the first world war and which, all according to Germany's attitude and actions, could strain the *entente* between the two states. On the other hand, it was in some respects an asset, particularly in dealings with other Scandinavian states for it could be exploited to arouse sympathy for Danish interests and policy. To P. Munch, Germany's primary role in relation to Denmark was as an outlet for Danish exports. The same applied to Britain, and it was essential for Denmark to maintain an even balance between both these markets in order to avoid becoming too dependant on one of them alone. Quantitatively speaking, Britain was the larger export market, however for Denmark to negotiate relatively satisfactory conditions on the British market, it was necessary to have Germany as a potential alternative. Conversely, competition between Germany and Britain for gains in the Danish market could be exploited by Denmark. Moreover, P. Munch estimated Britain to be the power whose bearing and normative interests most

closely corresponded with those of Denmark, and that on questions of long term policy the most advantageous course for Denmark was to support Britain.

This must be seen in context with P. Munch's conception of *the domination of Great Powers in international politics*, for to him it was the relations between the Great Powers that ultimately decided the terms on which other countries participated in international politics. It was his view that Small Powers had little opportunity of influencing this relationship to any marked degree. He stressed the importance—to Denmark and other Small Powers—of a flexible configuration of Great Powers. But from 1937 he regarded the Italo-German and Franco-British alignments as fixed. He fully realised the serious threat these represented to Danish security: the two Great Powers on which Denmark most depended now faced each other in hostility, and the outbreak of war between them would be of the gravest risk to Denmark. His undisguised satisfaction over Germany's displacement in the years immediately after the first world war is pointed out, for he considered this to be an advantage for Denmark. However, due to his conception of power domination, in his opinion the victorious Great Powers were primarily responsible for deciding whether to maintain Germany's displacement, and if not, on what terms she should be re-established as a Great Power in the international system. To P. Munch, the disagreement between France and Britain on this question was a crucial factor, as it resulted in Germany regaining her position as a Great Power on her own terms. When Germany and Britain took up positions in opposing power constellations, he judged neutrality to be the best guarantee of security for Denmark and other Small Powers in the event of war. It is shown how P. Munch stressed this point during negotiations preceding the Danish/German non-aggression pact of 1939.

The chapter concludes by emphasising that although P. Munch acknowledged the dominance of the Great Powers in international politics, he considered Small Powers to be under no compunction to comply with all terms negotiated by the Great Powers, and that it was in the interests of Small Powers to collaborate in order to counter this domination.

#### *Chapter 4. Small Powers (Pp. 315–384).*

The chapter opens with an account of P. Munch's conception of *the relations between Denmark, Norway and Sweden*. The consistently negative line in his argumentation is demonstrated, i. e. that there were no military advantages to be gained by collaboration—a viewpoint that is enlarged upon to some extent in his reinterpretation of the concept "military". It is also shown that P. Munch was never forced to commit himself on the question of a Scandinavian defence alliance.

In contrast to the above is the importance he attached to trade cooperation, first within the framework of the *Oslo Convention* in 1930 and later, in 1937, through the *Hague Arrangement*. For he appreciated the need to expand trade connections between Small Powers, not only in Scandinavia—Norway, Denmark and Sweden (which were joined by Finland in 1933), but with Belgium, Holland and Luxembourg. It is pointed out that although the collaboration of this group appeared to be solely concerned with promoting mutual trade, it had far wider aspects, namely to influence Britain in favour of maintaining the free trade policy, to uphold the ideals of free trade, and finally, to provide the basis for a variable grouping of Small Powers at the League of Nations to safeguard their interests in relation to the Great Powers.

This variable grouping is termed *the nonaligned states*. It can be shown that one of P. Munch's aims was to incorporate as many Small Powers as possible in the group as the situation arose, special reference is made to Belgium and Switzerland. These efforts were reflected in the initiative taken by Small Powers during the disarmament conference in 1932, and in the declarations of 1936 and 1938 censuring the League's ruling on sanctions. The Scandinavian states formed the nucleus of the nonaligned group, and meetings between their foreign ministers were regularly held from 1932. However to P. Munch, the collaboration of Small Powers (including that of Scandinavian states) in no way depended upon total agreement on every question. In this context, an account is given of his conception of the relations between Denmark and Norway over the Greenland arbitration at the Hague in 1933, and of his fluctuating views on Finland either as a burden or an asset to the collaboration of Small Powers. It is concluded that P. Munch considered a crucial factor to be the attitude of each state to the Great Powers/Small Powers relationship: a relationship that in his opinion was fundamentally incompatible. The conclusion is also drawn that P. Munch judged the collaboration of Scandinavian states to be a point of departure for (but only part of) a far more comprehensive collaboration of Small Powers.

The chapter closes with an account of P. Munch's endeavours to establish a firmer institutional framework for Scandinavian collaboration, and his attempts to advance the principle of reciprocity (which was not however recognised by the other Scandinavian states) during negotiations on the German offer of a non-aggression pact with the Scandinavian states in 1939. These negotiations represent a decisive defeat for P. Munch's basic conception of the Scandinavian countries as the nucleus of an extended, nonaligned group of Small Powers. With the increasing threat of an armed confrontation between the Great Powers, each state reverted to weighing up its own security and trade interests in relation to its dependence upon the various Great Powers. However, even after the outbreak of war, P. Munch attempted to forward the Small Power viewpoint through the Scandinavian group but gained no support.

#### *Chapter 5. Denmark's environment (Pp. 385-411).*

In this chapter the results of chapters 2-4 are summarised and juxtaposed in order to give a picture of the international system of which Denmark was part. The League of Nations was to P. Munch an attempt acknowledged and supported by the Great Powers to create fresh channels of negotiation between states. In his opinion, this in no way altered the structure of the international system that already existed, although on the other hand, it provided opportunities for demonstration politics and concealed alliances which, if correctly exploited and given sufficient time, offered Small Powers a greater measure of influence in international politics than hitherto. He judged the normative sector to be a particularly productive one for Small Powers, as within it their negotiating strength was comparable to that of the Great Powers. However, this depended upon a carefully considered and flexible collaboration between Small Powers—the chief obstacle to which in his opinion being their more or less obvious and one-sided dependence upon certain Great Powers. But as the fronts between the Great Powers, and between members and non-members of the League of Nations continued to harden, P. Munch deemed these opportunities to be lost. The only remaining opening for the collaboration of Small Powers would be in an effort to protect their interests and rights against the claims of the Great Powers in the event of war.

*Chapter 6. Denmark's interests and structure (Pp. 412–566).*

The object of this chapter is to examine P. Munch's conception of Denmark's interests and the means by which they were safeguarded in the international system.

The thoughts he expressed on this question from the very beginning of his career in Danish politics are followed, and it is shown that he was originally of the opinion that the Danish government had only very few and clearcut interests to protect in relation to the governments of other states.

P. Munch's conception of Denmark's security interests is then followed and narrowly defined as the maintenance of Denmark's independence and freedom as a state. Firstly, from what quarter he anticipated threats to Denmark's security to come, and to what extent these were considered total or partial threats. Secondly, on the question of choosing between means and ways to avert them, it is shown that P. Munch supported several forms, depending upon where the threat came from, whether it was total or partial, and which means or way he considered to have the best prospects of securing Denmark the strongest possible position. His views on the use of *military means* are closely examined in this context, and it is established that both internal and external considerations led P. Munch to the conclusion that they were not of primary importance to Denmark as a defence measure in the event of a total threat. Moreover, the widespread assumption that an especially close interplay existed between foreign policy and defence policy does not appear to be borne out in this particular case; the question is then raised as to whether the assumption is valid and acceptable. The subsequent examination of P. Munch's views on *neutrality* as a way to protect Denmark in the event of war between the Great Powers shows that there was probably a connection between his conception of neutrality, and the concept of "neo-neutrality" that was formulated between the two world wars and often attributed to George Cohn, the Danish jurist, but which had parallels in other states. With the German occupation of Denmark on the 9th April 1940, these theories were put to the test, and it is demonstrated that by upholding the principle of Denmark's neutrality yet by not demanding its recognition by any of the warring Great Powers, P. Munch contributed to ensure that Denmark survived as a state without great loss of life and material destruction.

However, Denmark's neutrality in the event of war between the Great Powers was primarily intended to protect her *trade interests*. An account is given of P. Munch's changing conception and definition of these interests under the influence of increasing discord between the Great Powers on trade policy. He was aware of the adverse effects of this development on Denmark's trade, and an outline is given of his mounting awareness of the leading role the Danish government had to play in laying down trade policies to protect Danish interests.

An attempt is then made to show that P. Munch regarded Denmark's *normative interests* to be of primary significance because they represented the means through which Denmark, in the long run, could best influence the international system. However, this personal preference in no way caused him to overlook or neglect the other spheres of interest, and it was his view that trade interests provided the point of departure for safeguarding other Danish interests.

The next question to be raised is which of the elements in the functional structure of Danish society he considered most important. It is shown that, as an active politician, his greatest emphasis was understandably on the political structure as manifested by the

ballot at general elections. But he also had a clearly formulated conception of the Danish population's optimal commercial structure, the advantages of which he often used to justify his approach to trade questions: consequently in these views he was mainly an advocate of maintaining the established structure.

Finally, P. Munch's standing in the social and political structure of Denmark is discussed. It is shown that he occupied an influential position in Danish politics in the course of a long parliamentary career by virtue of the prominent position he held in the Radical party, and the constellation of political parties in Parliament. In this context, we see that P. Munch, who was an estimated and scholarly historian, endeavoured to apply historical knowledge in his work to an extent that was hitherto unprecedented in Danish politics. He considered it himself to be the most important tool for implementing his policies. In conclusion, the question of passing a verdict on P. Munch as a statesman (requested from several quarters) is taken up for consideration but dismissed as scientifically irrelevant.

#### *Chapter 7. Denmark's position in international politics (Pp. 567-603).*

The findings of all the previous chapters are assembled in this chapter. P. Munch's conception of the political scene of which Denmark was part (chap. 5) and his conception of Denmark's interests (chap. 6) are juxtaposed, in order to define the views he held on Denmark's position in international politics. It is emphasised that P. Munch's conception of the fixed points from which Denmark could negotiate stemmed partly from his earlier conception of what constituted "a state", and partly from his recognition of the fact that as a Small Power, Denmark's position in an international system dominated by Great Powers was not only vulnerable but difficult to change. By accepting and assessing this, an effort is made to characterise P. Munch's conception as a *theory of action* formulated by an active politician, first in domestic politics in Denmark, and later in international politics as well. The criteria fall into two categories: what was expedient for himself and his party, and secondly, how far the theory and the results of the theory were accepted by Danish society during his term as Foreign Minister. In conclusion, a comparison is attempted between this theory of action and the theory of analysis applied by scholars of international politics on the conditions and opportunities of Small Powers. It is established that *P. Munch's theory of action was, in any event, original and noteworthy by reason of its rejection of military means and conversely, its adoption of a policy of neutrality to secure the existence of the state.* Moreover, his conception of the diverging interests of Great Powers and Small Powers in international politics (including a strong emphasis on the normative interests of the latter, and the advantages of an international organisation for the protection of these) appears to anticipate the hypotheses of a later theory of analysis based largely on special conditions that have arisen since 1945.

Finally, the question is raised as to whether P. Munch's theory of action was realistic or not. It was realistic in the sense that existing conditions were acknowledged for good or for ill, but unrealistic because it was a tool to bring about as many changes as possible in the realities of the political environment around Denmark, for the purpose of strengthening the position of Small Powers compared with the Great Powers.

*Chapter 8. Conclusion (Pp. 604–621).*

The argument is put forward, with reference to chapter 1. on problem and method, to show that it is indeed worthwhile analysing the public declarations of a statesman (in this case P. Munch) in order to gain greater insight into the statesman's conception of his country's position and scope in international politics. An outline is given of the information that proved either difficult or impossible to obtain from contemporary official records, and the extent and specific nature of the investigation is pointed out. With Thomas C. Schelling's hypothesis as reference, it is claimed that active participants in political negotiations, both public and otherwise, inevitably have to formulate a basic conception (wholly or in part) on which to found the course of their reasoning. Every conception is presumably formulated according to its purpose, yet by comparing several different formulations in several different situations, it is possible to define at any rate the outline of a general conception. This in turn may be assumed to be the limitations within which a statesman is confined when advocating for, or negotiating on behalf of his state. However, it must be emphasised that we can never be sure whether the known theoretical standpoint always covers every facet and nuance of the statesman's general conception, formulated in a given situation to justify or pave the way for future policy.

Therefore, although an analysis of this kind reveals the views of the statesman, it gives no certain indication of what his reactions would be if confronted with a situation neither contemplated nor foreseen by himself or others. But by clarifying the statesman's views, and with sufficient understanding of the material and geographic position of the state in question, it is possible to narrow down the range of possible courses of action through a process of elimination. This provides us with an insight into the statesman's conception of the extent to which his country has interests to safeguard that are unavoidably a source of conflict or collaboration.

It is also shown that by applying the analytical theory of Small Powers in international politics, a valuable analysis can be made of the views formulated by their representatives on the position of their states in the international system. By juxtaposing the theory of the statesman and that of the analyst, further knowledge of the positions and conditions of Small Powers can be gained. Finally, it is pointed out how an investigation of this kind can be applied to the study of Danish foreign policy.

# Navneregister

- Abessinien, se Etiopien  
Afghanistan 115.  
Albanien 197.  
Aloisi, Pompeo, ital. diplomat 180, 181, 196.  
Andersen, Holger, da. politiker 132.  
Andrén, Nils, sv. teoretiker 422.  
Argentina 115, 182, 184, 208.  
Aron, Raymond, fr. teoretiker 11, 19, 20, 23, 59, 62, 591, 592.  
Australien 183, 184.  
Bagge, Povl, da. historiker 20, 36, 39, 562, 563, 565, 607.  
Bajer, Frederik, da. politiker 292, 386.  
Basedevant, fr. diplomat 180.  
Beck, Josef, po. politiker 184.  
Belgien 15, 81, 126, 153, 159, 161, 186, 189, 227, 267, 286, 297, 315, 334, 336, 337, 339, 340, 341, 342, 345, 346, 350, 355, 356, 357, 383, 533, 595.  
Bendix, Hans, da. tegner 279, 489.  
Benes, Eduard, tjek. politiker 184, 264.  
Bernhoft, H. A., da. diplomat 83, 491.  
Bismarck, Otto von, ty. politiker 416.  
Bjøl, Erling, da. teoretiker 16, 59, 587.  
Bluhme, C. A., da. politiker 416.  
Blædel, Nicolai, da. journalist 488, 493.  
Bolivia 41, 179, 193, 409.  
Bombolt, Julius, da. politiker 561.  
Borberg, William, da. diplomat 196.  
Bourgeois, Léon, fr. politiker 85.  
Brandes, Georg, da. litterat 455, 495.  
Branting, Hjalmar, sv. politiker 319, 441.  
Brazilien 115.  
Brecher, Michael, br. teoretiker 26.  
Briand, Aristide, fr. politiker 264.  
Brorson, Søren, da. politiker 287, 327, 347, 348, 448, 453, 501, 515.  
Brüning, Heinrich, ty. politiker 118.  
Bull, Hedley, br. historiker 25, 27.  
Burton, J. W., br. teoretiker 12, 14, 601.  
Bøgholm, K., da. politiker 562, 563, 565.  
Carr, E. H., br. historiker 19.  
Cecil, Robert, br. politiker 85, 86, 441.  
Chile 184, 187, 189.  
Christensen, I. C., da. politiker 564, 569.  
Christensen, Poul, da. politiker 438.  
Christie, Nils, no. teoretiker 619, 621.  
Churchill, Winston, br. politiker 482.  
Claude, Inis L., amrk. teoretiker 67, 73, 526.  
Clausen, Frits, da. politiker 237, 380.  
Clausen, H. P., da. historiker 2, 610.  
Cohn, Georg, da. jurist 13, 105, 474, 476, 477, 478, 479, 483, 553, 585, 601.  
Colijn, Jan, hol. politiker 341.  
Coplin, William D., amrk. teoretiker 67.  
Costa Rica 115.  
Dahlggaard, Bertel, da. politiker 253, 525, 622, 624–27, 630.  
Deuntzer, J. H., da. politiker 386.  
Drachmann, Povl, da. politiker 144, 145, 146, 147, 148, 149, 151, 152, 153, 154, 160, 163, 165, 176, 279, 310, 334, 335, 337, 338, 508, 512, 630.  
Duroselle, Jean-Baptiste, fr. teoretiker 4, 30, 54, 55, 56, 63, 270.  
Eden, Anthony, br. politiker 180, 181, 182, 287, 632.  
England se Storbritannien.  
Equador 115.  
Erkko, Juho E., fi. politiker 251, 305, 375.  
Erslev, Kristian, da. historiker 541, 542.  
Estland 136, 163, 332.  
Etiopien 193, 195, 196, 199, 200, 204, 207, 208, 211, 214, 216, 241, 256, 261, 262, 267, 268, 288, 299, 300, 356, 357, 371, 394, 477.  
Fibiger, Vilh., da. politiker 514.  
Fink, Troels, da. historiker 497.

- Finland 12, 75, 114, 129, 136, 149, 150, 158, 159, 163, 178, 180, 181, 182, 183, 184, 189, 208, 213, 214, 227, 246, 250, 251, 252, 262, 288, 315, 316, 317, 318, 327, 341, 349, 361, 362, 372, 377, 378, 380, 383, 384, 386, 400, 401, 592, 597.
- Fog, Mogens, da. politiker 586.
- Fox, Annette Baker, amrk. teoretiker 12, 51, 52, 592, 594, 596, 599, 600.
- Fox, William T. R., amrk. teoretiker 17. 59.
- Fraenkel, A., da. politiker 454, 455.
- Franco, Francisco, sp. officer og politiker 435, 522, 523, 524.
- Frankrig 15, 94, 113, 115, 123, 129, 130, 133, 140, 161, 179, 180, 182, 183, 184, 186, 188, 189, 192, 202, 207, 212, 213, 217, 228, 233, 238, 245, 248, 251, 256, 262, 263–68, 283, 286, 288, 290, 291, 292, 293, 294, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 305, 343, 362, 381, 395, 396, 407, 408, 409, 426, 427, 429, 433, 435, 475, 484, 489, 490, 498, 527, 533, 534, 535, 538, 539, 595.
- Frisch, Hartvig, da. politiker 201, 202, 222, 223, 271, 304, 379, 463, 501, 527, 622, 631.
- Galtung, Johan, no. teoretiker 18.
- Gamson, William A., amrk. teoretiker 21.
- Gemzell, Carl-Axel, sv. historiker 587.
- Goebbels, Joseph, ty. politiker 486, 487.
- Gram, Jørgen, da. politiker 280, 285.
- Grinson, Lester, amrk. teoretiker 33.
- Grækenland 88, 296, 393.
- Grønland 265, 362, 363, 364, 365, 366, 431, 436, 489, 562.
- Günther, Christian, sv. politiker 259.
- Haiti 258, 410.
- Hall, C. C., da. politiker 416.
- Hansen, A. M., da. politiker 253.
- Hansen, H. C., da. politiker 622, 631.
- Hartel, A. C., da. politiker 237.
- Hassing-Jørgensen, J., da. politiker 222.
- Hauch, H., da. politiker 278, 352, 510, 512, 515, 517, 518, 519, 521, 522, 626.
- Hauge, C. N., da. politiker 342.
- Hedtoft-Hansen, Hans, da. politiker 432, 622, 631.
- Henningsen, Sven, da. teoretiker 428.
- Himmelstrup, Otto, da. politiker 146, 150, 278, 285, 342, 622.
- Hitler, Adolf, ty. politiker 192, 281, 530.
- Hoffmann, Stanley, amrk. teoretiker 4, 6, 23, 25, 604.
- Holland 71, 73, 74, 77, 81, 84, 115, 126, 129, 136, 144, 153, 159, 161, 163, 178, 209, 227, 267, 286, 315, 317, 332, 333, 334, 336, 337, 339, 341, 342, 345, 355, 360, 383, 398, 435, 523, 524, 533.
- Holstein, Bent, da. politiker 101, 115, 157, 161, 162, 191, 236, 295, 442, 471, 487, 488, 510, 512, 622.
- Holsti, Eino, fi. politiker 181, 182, 331.
- Hyvärinen, R., fi. teoretiker 26.
- Hækkerup, Per, da. politiker 9.
- Hæstrup, Jørgen, da. historiker 586.
- Iklé, Fred Charles, amrk. teoretiker 53.
- Indien 139.
- Island 85, 315, 318, 349.
- Italien 178, 180, 184, 186, 188, 189, 193, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 202, 203, 204, 207, 208, 211, 213, 216, 220, 221, 238, 245, 251, 254, 255, 256, 259, 260–63, 267, 268, 282, 288, 290, 296, 299, 300, 356, 357, 367, 371, 393, 394, 395, 398, 435, 477.
- Jacobsen, J. P., da. historiker 47, 412, 413, 417, 540, 541, 542.
- Japan 119, 178, 193, 202, 211, 214, 215, 238, 240, 242–44, 245, 252, 255, 282, 290, 291, 299, 393.
- Jones, S. Shepard, br. historiker 91, 232.
- Jugoslavien 15.
- Jørgensen, Jørgen, da. politiker 253, 348, 564, 622, 627–29, 630.
- Kaplan, Morton A., amrk. teoretiker 24, 25, 26, 31, 37.
- Katsky, John M., amrk. teoretiker 64.
- Katz, Daniel, amrk. teoretiker 32.
- Kaupisch, Leonard von, ty. officer 480.
- Kelman, Herbert C., amrk. teoretiker 31, 32.
- Kina 119, 193, 202, 211, 214, 215, 241, 242, 243, 244, 252, 282, 299, 393.
- Kjærbøl, Johs., da. politiker 434.
- Klineberg, Otto, amrk. teoretiker 31.



- Koht, Halvdan, no. politiker 252, 259, 274, 305, 331, 367, 375, 378, 468, 594.
- Korsgaard, P., da. politiker 152, 153, 523.
- Kraft, Ole Bjørn, da. politiker 201, 202, 203, 221, 222, 223, 225, 271, 304, 379, 380, 432, 460, 466, 558, 622, 629–32.
- Krag, Oluf, da. politiker 191, 201, 203, 279, 379, 380, 381, 486, 505, 513, 514, 527, 622.
- Kuhn, Alfred, amrk. teoretiker 35, 501, 591.
- Kaarsted, Tage, da. historiker 437, 444.
- la Cour, Vilh., da. historiker 563, 565.
- Landes, David S., br. historiker 39.
- Low-Beer, Francis, amrk. teoretiker 66.
- Luxembourg 198, 227, 229, 315, 334, 337, 341, 342, 355, 357.
- Læsø 377.
- Lönnroth, Erik, sv. historiker 43, 377.
- MacDonald, Ramsay, br. politiker 533.
- Lange, Axel B., da. politiker 352.
- Langeland 555, 556.
- Larsen, Aksel, da. politiker 204, 205, 248, 304, 307, 326, 380, 433, 435, 488, 489, 493, 500, 501, 516, 622, 623, 632–33.
- Laswell, Harold, amrk. teoretiker 21.
- Laval, Pierre, fr. politiker 184, 632.
- Leiserson, Avery, amrk. teoretiker 22.
- Lemmer, Ernst, ty. journalist 253.
- Letland 136, 163, 332.
- Liska, George, amrk. teoretiker 12, 592.
- Litauen 409.
- Litvinoff, Maxim, sovj. politiker 184.
- Madariaga, Salvador de, sp. politiker 181, 182, 183, 184.
- Madsen-Mygdal, Th., da. politiker 453, 625.
- Mangone, Gerard J., amrk. teoretiker 10.
- Marokko 490.
- Memel 204.
- Mexico 184.
- Meynaud, Jean, fr. teoretiker 1.
- Moltesen, L., da. politiker 81, 95, 97, 103, 236, 239, 289, 334, 385, 533, 534, 535.
- Monrad, D. G., da. politiker 416, 423.
- Morgenthau, Hans J., amrk. teoretiker 6, 7, 8, 11, 19, 21, 23, 25, 51, 52, 63, 64, 591, 620.
- Motta, G., schw. politiker 180, 182, 357, 358.
- Munch-Petersen, Arne, da. politiker 192, 247.
- Møller, J. Christmas, da. politiker 97, 98, 99, 101, 102, 103, 104, 110, 155, 171, 191, 195, 220, 221, 222, 225, 226, 277, 279, 325, 326, 327, 328, 337, 338, 340, 341, 343, 344, 348, 424, 425, 432, 457, 458, 459, 486, 487, 488, 507, 510, 516, 524, 586, 622, 630.
- Møller, Jens, da. politiker 237, 380.
- Neergaard, Niels, da. politiker 83, 87, 88, 89, 197, 239, 439, 470, 547, 555, 558, 613.
- Niebuhr, Reinhold, amrk. teoretiker 63.
- Nielsen, Hans, da. politiker 155, 191, 457, 458, 459.
- Norge 12, 71, 73, 74, 77, 81, 84, 96, 97, 115, 126, 129, 136, 144, 159, 178, 191, 209, 227, 246, 252, 259, 273, 274, 275, 315, 316, 318, 327, 333, 334, 335, 336, 337, 341, 362, 363, 364, 365, 366, 368, 369, 370, 384, 386, 400, 401, 402, 431, 435, 489, 500, 524, 533, 592, 597, 620.
- Olsen, Olav, da. politiker 161, 162.
- Palmerston, H. J. T., br. politiker 416.
- Paraguay 179, 193.
- Pedersen, Oluf, da. politiker 343, 505.
- Persien 410.
- Petersen, Niels, da. politiker 90, 438.
- Petersen-Dalum, Johs., da. landbrugsskoleforstander 514.
- Pettersson, Hans F., sv. teoretiker 83.
- Polen 88, 182, 184, 274.
- Portugal 144, 184.
- Prieme, W., da. politiker 351, 522.
- Pürschel, Victor, da. politiker 116, 123, 142, 143, 144, 152, 153, 154, 174, 175, 194, 202, 203, 205, 221, 236, 241, 296, 339, 432, 433, 434, 448, 486, 506, 523, 534, 535, 622.
- Radnitzky, Gerard, sv. teoretiker 8.
- Rasmussen, Erik, da. teoretiker 20.
- Rasmussen, Hans, da. politiker 143, 146, 147, 152, 533.

- Rasmussen, Laust, da. politiker 446, 456.  
 Renouvin, Pierre, fr. historiker 4, 9.  
 Rheinbaben, ty. diplomat 140, 141.  
 Rhinzonen 186, 278, 282.  
 Ribbentrop, Joachim von, ty. diplomat og politiker 187, 381.  
 Rode, Ove, da. politiker 624, 626, 630.  
 Rolin, Henri, bel. politiker 358.  
 Roosevelt, Franklin D., amrk. politiker 259, 303, 305.  
 Rosecrance, Richard N., amrk. teoretiker 59.  
 Rosenau, James N., amrk. teoretiker 33.  
 Ross, Alf, da. jurist 66.  
 Rothstein, Robert L., amrk. teoretiker 14, 594, 595, 596.  
 Rumænien 15, 88, 139, 356, 371.  
 Saar 179, 488.  
 Salvador 115.  
 Sandler, Richard, sv. politiker 228, 246, 252, 268, 274, 305, 326, 329, 330, 331, 357, 368, 373, 374, 375, 377, 381, 382, 464, 616.  
 Scavenius, Erik, da. politiker og diplomat 9, 90, 91, 115, 178, 415, 482, 483, 491, 499.  
 Schelling, Thomas C., amrk. teoretiker 53, 54, 55, 56, 610.  
 Schovelin, Julius, da. politiker 156, 157, 159, 168, 176, 335, 336.  
 Schmidt, Johs., da. politiker 271.  
 Schweiz 71, 73, 74, 75, 77, 84, 85, 86, 88, 115, 126, 136, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 189, 198, 200, 201, 209, 211, 214, 223, 229, 259, 260, 262, 267, 286, 288, 315, 318, 329, 332, 355, 357, 360, 371, 398, 433, 476, 620.  
 Schücking, Walther, ty. jurist 78, 319.  
 Siam 410.  
 Sibirien 243.  
 Simon, John, br. politiker 184.  
 Singer, J. David, amrk. teoretiker 16.  
 Sjøqvist, Viggo, da. historiker 2, 43, 45, 231, 240, 268, 303, 365, 428, 607, 610.  
 Skåne 377.  
 Slesvig-Holsten 272.  
 Small, Melvin, amrk. teoretiker 16.  
 Snyder, Richard C., amrk. teoretiker 5.  
 Sovjetunionen 86, 94, 113, 115, 128, 179, 184, 186, 190, 194, 202, 205, 207, 227, 233, 238, 240, 243, 244-55, 262, 268, 281, 290, 297, 298, 299, 306, 351, 372, 380, 395, 400, 401, 408, 427, 428, 432, 494, 495, 505.  
 Spanien 12, 88, 126, 182, 184, 187, 188, 192, 209, 211, 249, 254, 355, 356, 357, 360, 371, 432, 433, 434, 435, 436, 494, 500, 522, 523, 524.  
 Sprout, Harold, amrk. teoretiker 17, 26, 455.  
 Sprout, Margaret, amrk. teoretiker 17, 26, 455.  
 Stauning, Th., da. politiker 132, 174, 225, 250, 279, 325, 328, 329, 353, 363, 364, 445, 452, 456, 458, 459, 461, 462, 463, 468, 480, 481, 486, 490, 558, 559, 562, 611, 622, 623, 624, 625, 629, 630, 631, 632, 633.  
 Stevns 377.  
 Storbritannien 81, 96, 113, 115, 123, 130, 133, 139, 140, 144, 146, 152, 153, 154, 155, 156, 160, 165, 166, 169, 170, 179, 180, 182, 184, 186, 188, 189, 202, 204, 207, 209, 212, 213, 217, 228, 229, 233, 238, 245, 247, 251, 253, 256, 257, 258, 259, 262, 263, 264, 265, 267, 268, 277, 278, 279, 280, 282, 283, 284-89, 290, 292, 293, 294, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 303, 305, 307, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 332, 333, 334, 338, 340, 343, 344, 349, 350, 352, 354, 361, 368, 369, 370, 373, 381, 389, 392, 394, 395, 396, 400, 401, 402, 403, 404, 407, 409, 426, 427, 429, 433, 435, 441, 466, 471, 473, 475, 479, 484, 489, 490, 495, 498, 506, 508, 509, 511, 512, 515, 520, 521, 523, 526, 527, 528, 529, 536, 537, 571, 572, 574, 577, 580, 592, 593, 595, 597.  
 Storerbrien 88.  
 Sudeterland 274.  
 Svensson, Bjørn, da. journalist 587.  
 Sverige 12, 71, 73, 74, 77, 81, 84, 96, 97, 115, 126, 129, 136, 139, 144, 149, 150, 158, 159, 163, 169, 178, 191, 209, 227, 228, 229, 246, 248, 252, 259, 260, 268, 274, 275, 305, 315, 316, 318, 321,

- 325 326, 327, 333, 334, 335, 336, 337, 341, 351, 352, 353, 369, 370, 374, 377, 378, 380, 381, 382, 383, 384, 386, 398, 400, 401, 402, 430, 441, 500, 508, 533, 551, 563, 592, 616, 620.
- Sønderjylland 204, 271, 274, 295, 301, 417, 418, 419, 439, 458, 613.
- Tabor, Peder, da. journalist 464.
- Thomas, W. I., amrk. teoretiker 621.
- Thorborg, Karsten, da. historiker 8.
- Tjekkosllovakiet 15, 126, 182, 184, 249, 274, 355.
- Tranekjær Rasmussen, E., da. psykolog 5.
- Trotsky, Leon, sovj. politiker 486, 487.
- Tyrkiet 12, 115, 185, 186, 187, 190, 409.
- Tyskland 81, 86, 94, 113, 123, 124, 125, 133, 139, 140, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 175, 178, 180, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 198, 204, 207, 213, 214, 238, 244, 245, 248, 249, 251, 252, 253, 254, 255, 257, 259, 262, 265, 266, 267, 268–84, 285, 286, 287, 289, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 308, 310, 311, 312, 313, 329, 330, 334, 343, 349, 350, 352, 354, 355, 363, 365, 367, 369, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 381, 382, 389, 392, 394, 395, 396, 397, 398, 401, 402, 403, 404, 407, 408, 409, 419, 426, 427, 429, 430, 431, 432, 435, 436, 443, 454, 463, 466, 471, 473, 474, 479, 482, 483, 484, 485, 486, 487, 488, 489, 490, 492, 493, 494, 495, 498, 506, 507, 508, 509, 512, 513, 514, 515, 516, 518, 520, 526, 527, 528, 529, 530, 536, 544, 552, 563, 571, 572, 574, 577, 580, 584, 585, 587, 589, 592, 593, 599, 606, 632, 633.
- U.S.A. 94, 115, 123, 127, 198, 207, 212, 217, 238, 251, 253, 255–60, 263, 265, 290, 291, 293, 343, 354, 368, 394, 395, 407, 408, 409, 410, 426, 505.
- Ungarn 197.
- Uruguay 252.
- Vanggaard, I. S., da. politiker 555.
- Verba, Sidney, amrk. teoretiker 6, 32.
- Vital, David, br. teoretiker 13, 594.
- Vogt, Johan, no. journalist 271, 516.
- Waltz, Kenneth N., amrk. teoretiker 24, 30.
- Welles, Sumner, amrk. politiker 259.
- Wight, Martin, br. teoretiker 23, 27.
- Wilson, Woodrow, amrk. politiker 96, 236.
- With, Erik, da. officer 461, 559.
- Wolfers, Arnold, amrk. teoretiker 6, 12, 24, 25, 29, 30, 37, 39, 52, 62, 591, 592, 612, 620.
- Wright, Quincy, amrk. teoretiker 1, 23.
- Zahle, C. Th., da. politiker 462, 624, 630.
- Ægypten 115.
- Ørne, Anders, sv. postdirektør 352.
- Ørvik, Nils, no. teoretiker 43, 372, 401, 402, 428, 479.
- Østersøen 426, 427, 428.
- Østrig 139, 161, 193, 197, 272.
- Aland 377, 378, 401, 426, 427, 430, 616.

# Sagregister

- Alliancefrihed, jvf. Neutralitet 346, 347, 359, 362, 371, 376, 379, 400, 473, 493, 580, 601, 620.
- Alliancepolitik 14, 15, 226, 296, 391, 396, 417, 419, 595, 596.
- Anti-kominternpagten 482.
- Beslutningsteori 5.
- Briand-Kellogg-pagten 1928 78, 98, 103, 104, 120, 249.
- Corfu-affæren 1923 393, 398.
- Crillon-forhandlinger 1919 71, 77, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 92, 209, 266, 288, 317, 319, 388, 441, 535.
- Dansk Fredsforening 386.
- Delegeretforsamlingen, Folkeforbundet 41, 71, 84, 86, 92, 93, 110.
- Demonstrationspolitik 128, 236, 249, 561, 597.
- Direktiver 1921, vedr. Pagtens art. 16 110, 197, 209, 221, 319, 357.
- Erindringer af P. Munch 48, 49, 50, 617.
- Erklæringen af juli 1936 209, 210, 212, 215, 220, 221, 222, 223, 229, 303, 355, 356, 357, 383, 497, 544.
- Erklæringen af juli 1938 227, 228, 229, 263, 303, 355, 356, 358, 359, 372, 497, 544.
- Europakomiteén 264.
- Den faste internationale Domstol, Haag 180, 181, 187, 256, 363, 364.
- Folkeforbundet 3, 18, 40, 41, 42, 43, 56, 59, 60, 70–237, 238, 239, 240, 242, 244, 246, 247, 249, 250, 252, 254, 255, 256, 260, 263, 265, 268, 273, 289, 296, 298, 300, 301, 303, 305, 306, 315, 316, 317, 318, 319, 320, 321, 322, 323, 324, 329, 332, 333, 351, 355, 356, 358, 359, 361, 362, 365, 371, 379, 384, 385–395, 396, 398, 399, 400, 401, 404, 405, 406, 407, 411, 439, 440, 441, 442, 445, 447, 450, 454, 460, 470, 471, 473, 476, 477, 478, 484, 531, 532, 533, 535, 536, 538, 539, 540, 543, 544, 552, 553, 562, 569, 570, 577, 581, 595, 597, 598, 601, 602, 606, 608, 609, 623, 628, 629, 632.
- Folkeforbundsrådet 41, 84, 86, 107, 108, 136, 138, 140, 141, 177–195, 196, 197, 199, 215, 229, 232, 245, 248, 261, 264, 269, 287, 315, 351, 356, 357, 394, 586, 606, 608.
- De Forenede Nationer (FN) 570, 601, 602.
- Forsvarsforbund, nordisk 323, 324, 325, 327, 328, 329, 330, 331, 332, 467, 628.
- Forsvarsmidlers omfang, danske 419, 436–468, 548, 549, 552, 553, 583, 584, 585, 587, 588, 597, 599, 626, 630, 631.
- Generalakten 1928 79, 110, 121, 133, 174, 175, 176, 263, 532, 533, 538.
- Genève-protokollen 1924 78, 110, 121, 185, 319, 446, 447, 534.
- Grænsedragningen Danmark–Tyskland 269, 270, 271, 272, 273, 274, 275, 276, 283, 294, 301, 329, 372, 375, 377, 397, 402, 431, 458, 459, 460, 487, 589.
- Haag-arrangementet 1937 341, 342, 343, 344, 345, 506.
- Haagerkonventioner 1907 105, 470, 484, 527.
- Handelskonvention 1930 144, 146, 149, 150, 151, 152, 156, 160, 176, 277, 333, 335, 536.
- Handelspolitiske interesser 66, 234, 235, 290, 308, 313, 337, 392, 500–530, 539, 546, 550, 570, 571, 572, 573, 574, 575, 580, 581, 588, 589, 590, 592, 596, 597, 606, 612, 613, 630.
- Ikke-anerkendelse af militære erobringer 210, 211, 213, 261.
- Ikke-angrebstraktater 248, 249, 268, 274, 302, 303, 305, 306, 307, 330, 372–383, 481, 482, 484, 527, 616.

- Inhaltsanalyse 57.
- Informationsmøder med pressen 45, 485, 489.
- Institut for Historie og Samfundsøkonomi 478, 542.
- Interessebegrebet 62, 63, 64, 65, 419.
- Det internationale Arbejderbureau 80.
- Den interparlamentariske Union 43, 70, 78, 113, 114, 115.
- Journal Officiel 41, 57.
- Konfliktstudier 1, 604, 618.
- Kontingentering 137, 144, 147, 154, 155, 157, 158, 162, 163, 266, 281, 309, 311, 354.
- Konvention om finansiel støtte, 1930 114, 120, 213, 214, 215.
- Konvention om midler til forebyggelse af krig, 1931 120, 214, 215.
- Landefreden 534, 538, 539.
- Lausannetraktaten 186, 190.
- Ligestillingsspørgsmålet 123–125, 265, 301.
- Den lille Entente 15.
- Locarno-aftalerne 78, 94, 95, 110, 120, 185, 186, 187, 189, 261, 282, 297, 319, 395, 447.
- Malteserkorsarrangementet 528.
- Méfiance, jvf. Årvågenhed 55.
- Mestbegunstigelsesreglen 136–70, 172, 173, 175, 176, 234, 269, 280, 284, 287, 309, 332, 342, 364, 365, 536, 606.
- Militær nedrustning, Pagtens art. 8 71, 77, 78, 79, 80, 84, 110, 111–32, 161, 170, 171, 176, 185, 187, 212, 219, 226, 227, 388, 441, 453, 533, 535, 563.
- Moralsk autoritet 72, 73, 74, 80, 173, 185.
- Moralsk nedrustning 82, 119, 172–77, 194, 204, 218, 297, 538, 546.
- München-krisen 225, 226, 463.
- Nabolandsnævn 349.
- Nedrustningsforhandlinger 94, 110, 117–30, 133, 211, 245, 249, 256, 265, 269, 287, 301, 319, 323, 390, 406, 407, 447, 606.
- Neo-neutralitet 358, 476, 477, 478, 479, 484, 492, 601.
- Neutralitet, jvf. Alliancefrihed 18, 19, 72, 85, 86, 88, 89, 90, 98, 99, 105, 106, 107, 108, 110, 198, 200, 201, 203, 207, 220, 221, 222, 226, 230, 233, 250, 291, 292, 304, 305, 306, 307, 308, 324, 329, 346, 347, 361, 368, 371, 372, 373, 374, 379, 388, 400, 417, 419, 438, 440, 441, 442, 447, 450, 469–500, 527, 528, 530, 544, 553, 577, 580, 585, 587, 595, 596, 599, 632, 633.
- Nordisk samarbejde 316–331, 532.
- Normative interesser 66, 67, 68, 177, 234, 289, 290, 392, 394, 525, 530–546, 573, 574, 577, 588, 589, 597, 602, 612.
- Offentlig mening 112, 113, 116, 117, 167, 173, 367, 535, 539, 598.
- Oslo-konventionen 1930 81, 159, 160, 169, 217, 284, 315, 333, 334, 335, 336, 337, 338, 339, 340, 341, 342, 344, 345, 361, 365, 606.
- Oslo-staterne 259, 287, 303, 332–46, 349, 350, 357, 361, 362, 370, 371, 383, 536.
- Ottawa-konferencen 1932 309.
- De parlamentariske kommissioner 47, 564.
- Pionérstaterne 125–30.
- Privatarkiv fra P. Munch 50.
- Rask-Ørstedfondet 91.
- Ratifikationsprincippet 132, 174, 532.
- Rigsdagen 3, 38, 45, 55, 56, 609, 610.
- Rigsdagstidende 42, 44, 45, 57.
- Rollebegrebet 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 40, 166.
- Den Rådgivende Kommission, Folkeforbundet 77, 114.
- Saavedra Lamas-pagten 351.
- Sanktioner, Pagtens art. 16 72, 79, 85, 86, 88, 102, 107, 121, 185, 186, 187, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 202, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 215, 216, 219, 220, 221, 222, 227, 228, 229, 233, 234, 260, 261, 265, 267, 273, 288, 303, 351, 355, 356, 357, 358, 371, 379, 388, 393, 394, 441, 477, 535, 536, 539, 544, 595, 606.
- Sikkerhedspolitiske interesser 65, 66, 233, 234, 235, 290, 291, 300, 301, 302, 308, 313, 392, 422–36, 522, 525, 546, 573,

- 574, 576, 582, 583, 585, 587, 588, 589,  
590, 596, 597, 611, 612, 613.
- Skandinavisme 315, 316, 336, 377.
- Specificering af told 137, 147, 156, 158.
- Spilteori 53, 56.
- Stimson-doktrinen 211.
- Store Nordiske Telegrafelskab 243.
- Strategisk beliggenhed 249, 425, 426,  
427, 428.
- Systemteori 24, 25, 26.
- Det udenrigspolitiske Nævn 45, 56, 178,  
188, 203, 623, 628, 631, 633.
- Universalitetsprincippet 71, 91, 110, 212,  
225, 226, 227, 232, 238, 240, 290, 389.
- Valutaordning 279, 342, 343, 350, 351,  
352, 353, 354, 503, 504, 506, 507, 508,  
509, 511, 512, 513, 517, 520, 525, 552,  
575, 625, 626.
- Versaillestraktaten 185, 186, 187, 189,  
191, 282, 302.
- Voldgift, internationalt 72, 79, 80, 87,  
92, 94, 121, 142, 144, 145, 155, 157,  
158, 159, 163, 164, 165, 168, 169, 174,  
175, 176, 269, 293, 318, 363, 364, 365,  
385, 386, 388, 417, 454, 500, 533, 536,  
577.
- Våbenembargo 179.
- Økonomisk nedrustning 80, 81, 82, 132–  
72, 176, 216, 217, 218.
- Østasiatisk Kompagni 243.
- Årvågenhed, jvf. Méfiance 55, 56, 60,  
614.