

Den yderste beslutning. Eller hvem har myndighed til at beordre anvendelse af atomvåben?

af Henrik Zahle

Både den vestlige og den østlige sikkerhedspolitik bygger på truslen om anvendelse af atomvåben. Med truslen om anvendelse af atomvåben er der truet på det alvorligste: Ødelæggelse af byer og boliger, drab af mennesker og dyr, fjernelse af livsvilkår på kort sigt og på langt sigt.

Den, der vil hævde, at en sådan strategi mod ødelæggelse indgår i en politik for sikkerhed, må søge at minimere muligheden for truslens udførelse. Den militære teknologi opbygges ikke *for at* blive anvendt, men fordi den skal virke præventivt. Truslens præventive effekt kan sammenlignes med straftruslens evne til at afholde fra strafbar adfærd. Men ligesom præventionen inden for strafferetten kræver, at der straffes, når nogen har begået noget strafbart, således er atomtruslen kun virksom, såfremt den der truer, er indstillet på at realisere truslen under visse betingelser. Atomvåben skal ikke bruges i en hvilken som helst krisesituation, men atomstaterne er på den anden side beredte på at anvende atomvåben under visse betingelser.

Hvem træffer så den yderste beslutning?

Dette spørgsmål skal i det følgende besvares ved en undersøgelse af de regler, som er vedtaget med henblik på beslutning om indsættelse af atomvåben. Det siger sig selv, at en stor del af det relevante materiale er utilgængeligt som militære hemmeligheder. Da der så vidt ses heller ikke tidligere er tilvejebragt nogen systematisk beskrivelse af de tilgængelige dele af reguleringen, må det yderligere her fremhæves, at den følgende fremstilling er foreløbig, idet den kun beskriver de resultater, som mine hidtidige undersøgelser har ført mig frem til.

Det skal for det første undersøges, hvilken myndighed der i de enkelte atomstater har beslutningsretten. Dernæst må undersøges, om denne kompetence kan delegeres til andre, specielt om der i fredstid kan træffes bestemmelse om, at andre, underordnede skal kunne beslutte indsættelse af atomvåben. Endelig må forholdet mellem atomstaten og allierede stater behandles, herunder specielt forholdet til den stat, hvis territorium atomvåbnet befinder sig på.

1. USA

Den amerikanske forfatning har søgt tilvejebragt en afbalanceret kompetencefordeling mellem kongres og præsident, når det gælder krigsmæssige handlinger. Mens det tilkommer kongressen at erklære krig, er det præsidenten der leder krigshandlingerne. Den sidstnævnte regel har følgende indhold:

■»The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States, when called into the actual Service of the United States ...«

art. II, sec. 2■

Til præsidentens kommandobeføjelse må utvivlsomt henregnes beslutninger vedrørende anvendelse af forskellige typer af våben, herunder anvendelse af atomvåben. Kongressen har ikke truffet nogen beslutninger vedrørende dette spørgsmål. Kongressen har den kontrol med åbningen af krigshandlinger, som følger af kompetencen til at erklære krig. Men denne kompetence afskærer ikke præsidenten fra at foretage krigsmæssig aktivitet i tilfælde af et angreb på USA eller på amerikanske styrker. Kongressens bevillingsmæssige kontrol har betydning for opbygningen af nye våbensystemer, men er uden betydning for valget mellem realiserede våbentyper.

At præsidenten har den våbenmæssige kompetence efter forfatningen, hindrer ikke, at præsidenten delegerer denne kompetence til andre. Der findes ikke grundlag for at antage, at præsidentens mulighed for at delegere sine beføjelser på dette område skulle stille sig anderledes end når det gælder delegation af andre – mere fredsommelige – beføjelser. I hvilket omfang sådan delegation er gennemført, er uvist. Under-senator Barry Goldwater's kampagne i 1964 for at blive præsident foreslog han, at små taktiske atomvåben skulle betragtes som konventionelle våben, og at beføjelsen til at bruge dem skulle overlades til lokale kommandohavere. Men dette standpunkt blev energisk imødegået af præsident Johnson: »No president of the United States can divest himself of the responsibility for such a decision« (nemlig om at bruge atomvåben). Denne bemærkning kan dog næppe tages som udtryk for, at der ikke dengang var sket nogen delegation, og kan endnu mindre udelukke senere delegeringer.

Tværtimod er der al mulig grund til at tro, at delegation er givet i hvert fald for visse specielle situationer: Med henblik på den situation,

at præsidenten måtte være ude af stand til at fungere under et overraskelsesangreb er det nærliggende, at der foreligger en plan, herunder en delegation, for perioden indtil en afløser er indsat. Når USA's styrker udsendes til andre lande, hvor de konfronteres med fjendtlige styrker udstyret med atomvåben, er det nærliggende at forestille sig, at præsidenten på forhånd har overladt det til den lokale kommandohaver at træffe beslutning om anvendelse af atomvåben i tilfælde af et overraskelsesangreb og et sammenbrud af kommunikationen.

Hvis en væbnet konflikt indledes med, at præsidenten sættes ud af funktion, må det bero på forhåndsdelegationer, hvem der træffer afgørelsen.

Overvejer USA's præsident anvendelse af atomvåben i en krigssituation, som involverer NATO-området, gælder særlige konsultationsregler. Disse procedurer, der blev drøftet ved rådsmødet i Athen 1962 og siden er revideret, er kun delvis offentliggjorte. Konsultationen vil for det første rette sig direkte til medlemmerne af NATO, for det andet til NATO. Betydningen af en sådan konsultationsprocedure er begrænset i flere henseender.

For det første kan de tidsmæssige muligheder for gennemførelsen af konsultationen være begrænset eller fraværende. Hvis der skal handles så hurtigt, at konsultationen ikke kan nås, må og kan USA disponere uden konsultation.

Men den tidsmæssige faktor er ikke den eneste begrænsning. Hvis USA som atommagt finder det nødvendigt af hensyn til USA's nationale interesser, herunder hensynet til amerikanske styrker i udlandet, at der indsættes atomvåben, og at en konsultation vedrørende dette vil være til skade for disse interesser, gennemføres konsultation ikke.

Endelig ligger der den begrænsning, at resultatet af konsultationen vel er et moment i præsidentens overvejelser, men er uden bindende virkning. Præsidenten kan beslutte, at indsætte atomvåben, selv om de europæiske medlemmer af NATO har erklæret sig mod en sådan våbenanvendelse.

2. England

Størsteparten af de atomvåben, som befinder sig på engelsk område, er amerikanske, og beslutningsretten vedrørende anvendelse af disse er amerikansk.

Beslutning om anvendelse af engelske atomvåben træffes af den engelske premierminister. Det er nærliggende at forvente, at beslutnin-

gen vil blive truffet efter drøftelse i kabinettet, men tidsmæssige forhold kan udelukke en sådan drøftelse.

Det er muligt, at der foreligger planer indeholdende delegation af kompetencen til at træffe beslutning om anvendelse af atomvåben til militære kommandohavere for den situation, at kommandoveje og kommunikationslinier under en militær krise eller konflikt er sat ud af funktion.

De engelske atomvåben er øremærket for overførelse til NATO. De er derfor omfattet af de konsultationsregler, som gælder for NATO, og som er omtalt ovenfor.

Hvor engelske styrker med atomvåben overføres til NATO-kommando (SACEUR), kræver anvendelse af atomvåben en speciel ordre fra SACEUR. (Det antages yderligere, at SACEUR i så fald må indhente tilladelse fra de politiske myndigheder – NATO-rådet og medlemmernes regeringer, *Authority* s. 18. Dette må formentlig forstås med de begrænsninger, som er beskrevet i forbindelse med konsultationsproceduren).

3. Frankrig

Den franske præsident er kommandohaver over de bevæbnede styrker. Dette fremgår af forfatningen for den 5. republik art. 15. Præsidenten råder over anvendelsen af de militære magtmidler, og det er derfor præsidenten, der træffer beslutning om anvendelse af atomvåben.

Anvendelse af franske atomvåben er ikke underlagt de konsultationsbegrænsninger, som er beskrevet i forbindelse med USA og England. Frankrig udtrådte nemlig i 1966 af det integrerede militære samarbejde inden for NATO, og Frankrig blev som følge heraf frigjort for de konsultationer, som var vedtaget på daværende tidspunkt. De særlige problemer, som vedrører kommandostrukturen og dennes forhold til beslutning om anvendelse af atomvåben, er derfor ikke aktuelle for Frankrigs vedkommende.

4. Ikke atomstater

■»Die Nuklearmächte entscheiden über das Schicksal der nicht-nuklearen Mächte. Die nichtnuklearen entscheiden nicht über das Schicksal der nuklearen. Wir entscheiden nicht einmal über unsere eigene Existenz. Dies wird auf Dauer unerträglich. Diese

Ungleichheit muss jedes Bündnis zerschlagen.

In früheren Zeiten galt die Definition, dass Völker, über deren Existenz andre Staaten entscheiden, Kolonialgebiete sind. ...

Die Souveränität der Nichtkernstaaten begrenzt sich darauf, ja oder nein zu sagen zur Stationierung atomarer Waffen auf ihrem Boden.«

Egon Bahr i Der Spiegel 13. februar 1984 s. 36-37. ■

Atomvåbnenes militære styrke har medført en militærpolitisk opdeling af klodens nationer mellem atomstater og ikke-atomstater. De sidstnævntes indflydelse på beslutningen om anvendelse af atomvåben er, som man kan se, begrænset. Medlemmer af NATO deltager i den nukleare planlægning i organisationen, og de har efter de gældende konsultationsregler mulighed for at udtrykke deres synspunkt på anvendelsen af atomvåben. Men deres standpunkt til en aktuel anvendelse af atomvåben har ikke nogen bindende betydning, hverken positivt eller negativt. En ikke-atomstat, der ønsker bistand i form af indsats af atomvåben, har ikke krav herpå, og en ikke-atomstat, der modsætter sig en eskalation af en konflikt ved anvendelse af atomvåben, kan ikke hindre en sådan eskalation.

NATO som sådan råder ikke i fredstid over atomvåben. Atomvåben kan kun bruges af NATO, for så vidt de frigives til NATO af en af atomstaterne. Dette kan kun tænkes med hensyn til USA og England, da Frankrig ikke deltager i det militære samarbejde (ej heller i den nukleare planlægning). Negativt følger heraf, at såfremt USA eller England ikke ønsker, at deres atomvåben anvendes, frigives de ikke med henblik på NATO's brug af dem, og NATO har ikke mulighed for at indsætte atomvåben.

Det er altså atomstaten, der beslutter. Dette gælder også, når atomvåbnet befinder sig på et andet lands territorium. Atomvåben kan kun føres til en anden stat med denne stats samtykke. Bistandsforpligtelserne i henhold til traktaten 1949 overflødiggjør ikke et sådant samtykke. Men når atomvåben er tilført (med samtykke), har »værtslandet« ikke indflydelse på deres anvendelse, udover hvad den almindelige konsultationsprocedure medfører. I 1951 blev indgået en aftale om, at amerikanske atomvåben i England kun ville blive anvendt efter fælles overenskomst mellem de to stater. Aftalen er hemmelig. Et tilsvarende tilsagn gælder ikke for de atomvåben, USA placerer i de andre-europæiske lande. Utilfredsheden hermed er – som citatet fra den vesttyske socialdemokrat Egon Bahr viser – voksende.

Hvor USA overvejer frigivelsen af atomvåben til brug for NATO,

spiller kommandostrukturen en rolle. Den militære ledelse i den europæiske kommando ligger hos SACEUR, der besættes med en amerikansk officer. Denne officer indgår tillige som et led i den amerikanske kommandokæde, nemlig som Commander in Chief Europe, CINCEUR, og er i denne egenskab underlagt den amerikanske præsident. Såfremt SACEUR ud fra sin position i en international sammenhæng – eventuelt på grundlag af direktiver fra NATO-organer – overvejer anvendelse af atomvåben på en måde, som ikke harmonerer med de ordrer, som er givet ham af den amerikanske præsident i hans egenskab af amerikansk officer, opstår spørgsmålet om, hvilken ordre der bliver fulgt. Den amerikanske opfattelse er på dette punkt klar:

■»The question of whether SACEUR, as a NATO Commander, could order the employment of U.S. theatre nuclear forces in a manner not consistent with the President's desires is most sensitive, but it seems clear that the President's orders would always control« (*Authority* s. 7). ■

Selv hvor de amerikanske styrker er overført til NATO-kommando, bevarer præsidenten kontrollen med de atomvåben, som disse styrker er udrustet med:

■»... while NATO operational plans contemplate the assignment of U.S. theatre nuclear forces to the Supreme Allied Commander, Europe (SACEUR), in time of war, the President would retain his constitutional responsibility to control these forces and could order or forbid the use of US nuclear weapons by U.S. forces even after assignment of these forces to SACEUR.« (*Authority* s. 1). ■

Eller mere udfoldet: De amerikanske styrker i Europa vil i en krisesituation blive overført (assigned) til SACEUR. SACEUR har derfor kommandoen over dem som et led i den samlede NATO-kommando. Men præsidenten bevarer sit forfatningsmæssige ansvar. Præsidenten kan derfor stadig væk forbyde, at disse styrker anvender atomvåben. Og præsidenten kan – og det er det opsigtsvækkende – påbyde, at de amerikanske styrker anvender atomvåben. Denne præsidentens kommandoret ophæves ikke af, at de amerikanske styrker er overført til SACEUR.