

Dansk europapolitik og nordisk samarbejde

AF

MICHAEL BRUUN ANDERSEN

I skrivende stund er EU's seneste og største udvidelse planlagt til at falde endeligt på plads i maj måned 2004. Forud er gået lange og vanskelige forhandlinger mellem ansøgerlandene og EU. Danmark har spillet en central rolle som formandsland i den afgørende fase i december 2002, hvor den diplomatiske taktstok skulle svinges, så alle kunne indgå i harmonien. Danmark har imidlertid langt fra altid siddet for bordenden, når det gælder den europæiske markedsudvikling.¹

Et dansk markedspolitisk initiativ

Det nordiske initiativ, som i vinteren/foråret 1968 blev lanceret af den danske regering som Nordek-initiativet, har hidtil kun været perifert berørt i forskningen. Denne artikel vil kaste lys over det arbejde, der gik forud for lanceringen af initiativet og over den skæbne, som initiativet fik. Dette vil ske med fokus på Udenrigsministeriets markedssekretariat (MS) og dermed embedsmandsniveauet i denne vigtige periode i dansk markedspolitik, hvor Danmark forhandlede om optagelse i »The European Economic Community« (EEC).²

I to centrale akter fra forsommeren 1967 redegjorde MS – med udenrigsråd Jens Christensen i spidsen – for mulighederne for et nært nordisk samarbejde ad modum EEC som et »Eventuelt nordisk arrangement som alternativ til Danmarks optagelse i CEE«.³ Den første akt er »Råskitsen til en nordisk union« af 31. maj 1967, der er væsentlig, fordi den indeholder de første tanker om det, der førte til Nordek-forhand-

¹ Denne artikel er udarbejdet på baggrund af det upublicerede speciale »Hvem støber kuglerne? – markedssekretariatets rolle i dansk markedspolitik mellem EEC og Nordek i 1967« af Michael Bruun Andersen, afleveret juli 2003 ved Institut for Historie, Københavns Universitet.

² Jeg har valgt at bruge betegnelsen EEC frem for EF (De Europæiske Fællesskaber), da betegnelsen EEC anvendes af Udenrigsministeriet i samtiden. I enkelte citater vil den franske, CEE, og tyske, EWG forkortelse forekomme.

³ Følgebrev samt notat fra professor, dr. jur. Max Sørensen til Jens Christensen, 9.6.1967. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

lingerne.⁴ Den anden akt er et notat af 14. juli 1967, der uddyber Råskitsens tanker.

Det nordiske initiativ

»Man kan spørge: findes der alternativer til vor fremgangsmåde? Man kan nævne nordisk samarbejde som et alternativ. Ja, men det nordiske samarbejde er ikke et alternativ til det europæiske samarbejde; det er en del af det europæiske samarbejde og en overordentlig væsentlig del af det europæiske samarbejde, men det kan ikke erstatte det.«⁵

Ordene var stats- og udenrigsminister Jens Otto Krag fra folketingsdebatten den 11. maj 1967. Debatten endte med, at Folketinget tilsluttede sig regeringens forslag om at ansøge om dansk medlemskab af EEC. Ansøgningen til EEC blev indgivet samme dag om aftenen, således som Storbritannien havde gjort det dagen før.

Allerede den 16. maj 1967 konfronterede den franske præsident de Gaulle ansøgningerne ved en pressekonference. De Gaulles udtalelser var uklare og skabte usikkerhed om den franske holdning til ansøgningerne, hvilket gav næring til den pessimisme, som den franske holdning havde affødt i foråret 1967, forud for at ansøgningerne blev indgivet. I sin orientering af det udenrigspolitiske nævn (UPN) den 23. maj 1967 fremhævede handels- og markedsminister Tyge Dahlgaard, at de Gaulles udtalelser var i overensstemmelse med hans udtalelser den 14. januar 1963, hvor de Gaulle med sit veto havde blokeret for Storbritanniens optagelse i EEC. Dahlgaard var ikke overrasket over de Gaulles udtalelser den 16. maj 1967 men pegede på, at det ikke endeligt kunne afgøres, om det var et fransk veto. Dahlgaard konstaterede derfor at: »På indeværende tidspunkt var der næppe andet for Danmark at gøre end at afvente den videre udvikling med hensyn til den officielle EEC-reaktion på de indgivne ansøgninger. Man gjorde sikkert klogt i at indstille sig på i bedste fald langvarige og vanskelige forhandlinger.«⁶

⁴ Koncipisten til Råskitsen lader sig ikke entydigt identificere blandt medarbejderne i MS. Det er imidlertid hævet over enhver tvivl, at Jens Christensen den 9. juni 1967 fik svar på sit brev til Udenrigsministeriets folkeretsrådgiver professor, dr.jur. Max Sørensen, og at det af brevet fremgår, at Max Sørensen på opfordring af Jens Christensen havde udfærdiget en notits om et »Eventuelt nordisk arrangement som alternativ til Danmarks optagelse i CEE«. Følgrebrev samt notat fra professor, dr. jur. Max Sørensen til Jens Christensen, 9.6.1967. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

⁵ Forhandlinger i Folketinget, Forespørgsel, 11.5.1967, Folketingstidende, bd. II, København, 1967, spalte 4071.

⁶ Referat af fællesmødet den 23.5.1967, 31.5.1967, Rammefortroligt (RF), s. 6. RA UM 3.E.92/67/5.

De Gaulles udtalelser havde skabt uro og usikkerhed om den fremtidige markedssituation, hvilket også satte sine spor i den danske forvaltning. Udenrigsråd Jens Christensen var til stede i UPN den 23. maj 1967 og hørte Dahlgaards redegørelse. Godt en uge senere forelå der i MS en fortrolig og udførlig notits med titlen »Råskitse til en nordisk union« – en dristig plan var i støbeskeen.⁷

Præmisserne for et nordisk initiativ

I Råskitsen opregnede MS en række præmisser for at indlede danske overvejelser om en nordisk union. Afgørende ifølge Råskitsen er, at »den foreliggende britiske anmodning om optagelse som medlem af De europæiske Fællesskaber ikke i øjeblikket kan gennemføres.«⁸ Desuden forudsatte MS, at et samarbejde mellem Sverige, Norge og Danmark var ønskeligt, og at disse lande kunne skabe en nordisk union. Samarbejdet skulle være åbent for Island og Finland. Om Finland bemærkede MS, at fuldt medlemskab ville blive afslået fra finsk side, og at man derfor burde »forudse muligheden for en associeret medlemsstatus [...] således at man fra finsk side kan afstå fra at lade visse beslutninger få gyldighed i Finland.«⁹

Råskitsen anbefaler, at en nordisk union organiseres, så den hviler på flertalsbeslutninger. Det fremgår desuden, at »det nordiske samarbejde om muligt skal være mere vidtgående såvel i bredden af samarbejdsområdet som i dybden af de fastlagte bestemmelser.«¹⁰ En sådan konstruktion ville indebære en udstrakt grad af suverænitetssafgivelse for medlemmerne inden for det samlede samarbejdsområde. Imidlertid ville en union baseret på flertalsafgørelser med kun tre medlemmer vanskeligt kunne realiseres, da beslutningskompetencen altid blot ville kræve to enige aktører.

Det kan derfor undre, at MS ikke mere indgående analyserede konstruktionen ud fra dens risiko for at splitte unionen i spørgsmål med sikkerhedspolitiske undertoner i det neutrale Sverige mod NATO-landene Danmark og Norge. Desuden synes en eventuel finsk associering at åbne for en svækkelse af unionen. Den potentielle svækkelse består i, at samarbejdet herved kunne komme til at fungere i to tempi, hvilket på længere sigt kunne bidrage til splittelse af unionen. Den erklærede

⁷ Notits fra MS, 31.5.1967, RF. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

⁸ Op.cit. s. 1.

⁹ Op.cit. s. 4.

¹⁰ Op.cit. s. 2.

finske neutralitet, der var afledt af venskabsaftalen af 1948 med Sovjetunionen, kunne tiltrække det neutrale Sverige i forskellige spørgsmål. Også dette ville indebære en risiko for at splitte unionen langs sikkerhedspolitiske linier, hvor de neutrale lande stod over for NATO-landene Danmark og Norge.

MS var bevidst om initiativets sikkerhedspolitiske sensitivitet og søgte at undgå denne ved at holde forsvars- og udenrigspolitik ude af samarbejdet.¹¹ I notatet af 14. juli 1967 konstateres det, at hvor de svenske neutralitetsforbehold kan tilpasses samarbejdet med »visse særprotokoller«, så er det »betydningsfuldt at lave fleksible bestemmelser, der muliggør en passende tilknytningsform for Finland og Island. Det vil imidlertid være uhensigtsmæssigt at inddrage dem i forhandlingerne, før der er nogenlunde enighed mellem Danmark, Norge og Sverige.«¹²

I Råskitsen analyserede MS desuden tre markedspolitiske scenarier, som Danmark – under forudsætning af, at en nordisk union lod sig realisere – vurderedes reelt at stå overfor.

Danmark kunne gå enegang i forhold til EEC, hvilket der imidlertid ikke var opbakning til i Folketinget på grund af den markedspolitiske binding til Storbritannien. En nordisk union ville betyde, at Danmark udelukkede sig fra at blive optaget isoleret i EEC. En anden mulighed var, at Danmark sammen med Storbritannien på et tidspunkt søgte en associeringsaftale med EEC. Imidlertid ville en nordisk union ligeledes afskære denne mulighed, ligesom der ikke ville være den fornødne politiske opbakning i Folketinget, da en sådan beslutning ville hindre fortsat udbygning af det nordiske samarbejde. Endelig pegede MS på, at en nordisk union kunne opnå en associeringsordning med eller optagelse i EEC. I et sådan scenario vurderede MS, at de nordiske lande »vil kunne opnå et bedre forhandlingsresultat, end de kan enkeltvis.«¹³

MS's indstilling i Råskitsen er klar: En nordisk union ville gavne Danmark i den del af den markedspolitiske målsætning, der vedrørte optagelse i EEC. På kort sigt, som i Råskitsens terminologi betyder perioden efter et sammenbrud i EEC-forhandlingerne og frem til midten af 1970'erne, skulle en nordisk union sikre, at »Et samarbejdende Norden nærmer sig den økonomiske integrationslinie, som gennemføres i EEC. Efter den manifestation af det nordiske samarbejdes betydning, som er kommet til udtryk i den senere tid [samarbejdet under Kennedy-runden i GATT], vil det være afgørende at udnytte en ny venteperiode i de

¹¹ Op.cit. s. 4.

¹² Notat, 14.7.1967, RF, s. 6. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

¹³ Notits fra MS, 31.5.1967, RF, s. 1. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

vesteuropæiske markedsforhandlinger til at sikre grundlaget for en samordnet europæisk politik i Norden.«¹⁴

I den hidtidige forskning omkring Nordek er det en almindelig opfattelse, at erfaringerne fra det nordiske samarbejde under Kennedy-runden var en afgørende faktor, der lå til grund for hele initiativet.¹⁵ MS har i sin udarbejdelse af Råskitsen haft erfaringerne fra GATT-forhandlingerne i tankerne. De nordiske lande havde vist, at de samlet havde haft den fornødne vægt – særlig under den sidste fase af Kennedy-runden – til at presse EEC til større koncessioner. Vitalt for et nyt succesrigt nordisk samarbejde var, opregner notatet af 14. juli 1967, at »for ikke at tabe momentum måtte man [...] nedsætte et udvalg under ledelse af en dynamisk og stærk personlighed, der skal tromle et traktatudkast igennem til overvejelse i regeringer og parlamenter i løbet af kort tid.«¹⁶ En senere notits anbefaler en leder med en personlighed som: »Nordens Spaak«, hvilket betød: »formentlig en dansker eller nordmand.«¹⁷ Erfaringerne fra Kennedy-runden spillede en rolle, men en marginal rolle, for erfaringerne synes at være gledet i baggrunden til fordel for forbilledet EEC og de erfaringer, som EEC på dette tidspunkt havde gjort sig i sin godt 10 år lange historie. MS konstaterede, at udarbejdelsen af Rom-traktaten havde været 2 år, og at samme tidshorisont måtte påregnes, for »den endelige udformning af den nordiske unionstraktat.«¹⁸ Denne korte tidshorisont stod i skarp kontrast til tidligere nordiske samarbejdsforsøg, som Wiklund rammende karakteriserer som: »painstakingly slow, indecisive and even unsuccessful.«¹⁹ MS anbefalede da også, at det ville »være ønskeligt – og måske nødvendigt – for overhovedet at nå et resultat, at regeringerne snarest træffer principbeslutningen om oprettelsen af en nordisk union og derefter foranlediger en efterfølgende udbygning af beslutningerne.«²⁰

MS anså det nordiske initiativ for et potentiale til på lang sigt, et perspektiv der strækker sig udover midten af 1970'erne, til at give større bevægelsesfrihed for dansk markedspolitik. Råskitsen lægger i udgangspunktet op til at bevare den hidtidige markedspolitiske linie, hvor Danmark fulgte Storbritannien i bestræbelserne på optagelse i EEC. Imid-

¹⁴ Op.cit. s. 2.

¹⁵ Eksempelvis Claes Wiklund: Nordek-planen och dess förgångare, i Claes Wiklund: *Norden i sicksack – tre spårbyten inom nordiskt samarbete*, Stockholm, 2000, s. 110.

¹⁶ Notat, 14.7.1967, RF, s. 7. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

¹⁷ Notits fra MS, 29.11.1967, RF, s. 2. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

¹⁸ Notits fra MS, 31.5.1967, RF, s. 5. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

¹⁹ Claes Wiklund m.fl.: *The Nordic Community: The Ugly Duckling of Regional Cooperation*, *Journal of Common Market Studies*, vol. XVIII, no. 1, 1979, s. 71.

²⁰ Notits fra MS, 31.5.1967, RF, s. 4. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

lertid måtte der brydes med denne linie, hvis Storbritannien på sigt fortsat ikke kunne optages i EEC. I en sådan situation ville en nordisk union kunne bruges som et aktivt markedspolitisk redskab for Danmark til at sikre mulighed for optagelse i EEC uafhængigt af Storbritannien: »Den tilslutning eller associering med EEC, som en nordisk union på længere sigt er rettet imod, skal dog ikke til stadighed være afhængig af en tilsvarende britisk løsning, men vil, såfremt der ikke kommer en britisk tilnærmelse til EEC, over en årrække kunne udvikle sig til et arrangement mellem Norden og EEC.«²¹ MS vurderede, at det langsigtede scenario kunne forventes at indtræffe omkring 1977. Om den danske »senest samtidigt med Storbritannien«-politik skrev MS følgende godt halvanden måned senere: »Det ville være vanskeligt i en årrække igen at skulle basere dansk markedspolitik på britisk europapolitik uden reelt at kende dennes muligheder eller have nogen større indflydelse herpå.«²²

Det nordiske initiativ var derfor ikke tænkt som et reelt alternativ til EEC. I forhold til Storbritannien opretholdt initiativet på kort sigt den nære tilknytning i EEC-spørgsmålet, mens det på længere sigt kunne blive et reelt alternativ til den nære markedspolitiske tilknytning til Storbritannien i kraft af »senest samtidig med Storbritannien«-politikken.²³

Lanceringen af det nordiske initiativ

Af hensyn til den usikre situation, som de Gaulles pressekonference den 16. maj 1967 havde skabt, anbefalede MS, at en lancering af initiativet over for de øvrige nordiske lande blev udskudt til foråret 1968.²⁴ En lancering i foråret 1968 ville – med 2 år til forhandlingerne – betyde, at initiativet tidligst kunne realiseres i foråret 1970. Dansk medlemskab af EEC kunne tidligst ventes omkring 1972, vurderede MS. I dette – MS's mest optimistiske scenario – ville en nordisk union kunne nå at fungere i 2 år, inden den europæiske markedssituations mulige åbning over for Danmark kunne ventes at indtræffe. MS anså imidlertid et scenario, hvor dansk medlemskab af EEC først kunne ventes omkring 1977, for væsentlig mere realistisk. Bag denne vurdering lå den betydelige uenighed i det markedspolitiske spørgsmål, der eksisterede mellem

²¹ Op.cit. s. 2.

²² Notat, 14.7.1967, RF, s. 1. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

²³ Forhandlinger i Folketinget, Forespørgsel, 25.5.1966, Folketingstidende, bd. III, København, 1966, spalte 5511.

²⁴ Notat, 14.7.1967, RF, s. 6. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

Frankrig og Storbritannien, samt at det franske præsidentvalg var planlagt til 1972.

Valgte Danmark ikke at tage initiativet til det udvidede nordiske samarbejde, ville det kunne betyde en videreførelse af de forrige godt fire et halvt års politik siden de Gaulles veto i januar 1963, dog uden politisk vilje til at uddybe samarbejdet inden for EFTA's rammer. Konfronteret med risiko for en: »ørkesløs venteperiode med endeløse interne diskussioner«²⁵ med en tidshorisont på fem til ti år vurderede MS, at den nordiske mulighed var attraktiv for Danmark. Dette fordi den nordiske mulighed indeholdt potentialet til at fremme danske interesser i en markedspolitisk situation, hvor dansk indflydelse ellers var stærkt marginaliseret.

MS vurderede, at lanceringen af initiativet måtte iagttage tre mulige forhold i den fremtidige europæiske markedssituation.

Det første forhold var i tilfælde af en: »chok-situation«, som den de Gaulles veto havde fremkaldt i 1963. I denne situation kunne Danmark drage nytte af, at: »alle ville kunne indse, at der hurtigt burde gøres noget.« MS vurderede, at det: »imidlertid [var] tvivlsomt, om den franske forhandlingstaktik vil skabe en sådan situation.«²⁶

Det andet og mere sandsynlige forhold var, at den franske forhandlingstaktik ville undlade at fremkalde en chok-situation, men fortsat hindre udvidelsen. I en sådan situation ville tidspunktet for lanceringen af initiativet også kunne udnyttes. MS vurderede, at det bedste tidspunkt måtte fastsættes på baggrund af to kriterier. For det første, at Danmark fortsat havde EEC-medlemskabsoptionen til rådighed, enten alene eller sammen med Storbritannien. For det andet, at det var væsentligt at udnytte den risiko, som særligt Sverige, men også Norge var konfronteret med i forhold til EEC. MS konstaterede, at med »udsigt til en dårlig associeringsløsning og dermed en 2. klasses stilling i det europæiske samarbejde [...]« burde både »den nuværende norske og især den svenske regering [...] på grund af deres interne problemer have en betydelig interesse i et [nordisk] samarbejde [...] og derfor være villige til at betale noget herfor.«²⁷ Den europæiske markedspolitiske situation, der var domineret af fransk-britiske sammenstød, blev i dette lys et »window of opportunity« til taktisk at opnå indrømmelser fra Sverige og Norge, vurderede MS. Dette ville kunne betyde et større politisk råderum og skulle medvirke til at positionere Danmark mere centralt på den markedspolitiske scene i Vesteuropa.

²⁵ Op.cit. s. 2.

²⁶ Op.cit. s. 3.

²⁷ Ibid.

Det tredje forhold ved lanceringstidspunktet var, at »komme først« med initiativet, da dette ville udgøre en betydelig taktisk fordel og bevægelsesfrihed i forhold til de øvrige lande.²⁸ MS påpegede, at Sverige og Norge også kunne tænkes at fremkomme med tanken om et nordisk samarbejde. Overvejelser af denne karakter havde været fremme i Sverige i sommeren 1965. Hvis initiativet mødte modstand fra et af de andre lande, ville Danmark ikke fremstå som anti-nordisk. Norden som markedsoption ville herefter ganske enkelt ikke være en realitet, som kunne inddrages i den danske indenrigspolitiske debat som et reelt alternativ til EEC-optionen. En afvisning fra et af de øvrige lande ville derfor »give Danmark nordisk rygdækning og dermed give Danmark friere hænder til at føre en selvstændig europæisk politik.«²⁹ Fordelen ved en hurtig lancering af det nordiske initiativ kunne desuden være væsentlig af indenrigspolitiske årsager, da: »tanken [er] jo ikke så original, at ikke andre kan forventes at ville foreslå noget lignende. Det vil f.eks. være ødelæggende, hvis planen lanceres af S.F., og Aksel Larsen har et par gange strejft tanken. Også Hartling har – formentlig blot ud fra mere sentimentale nordiske synspunkter – været inde på tanken; der er dog næppe større risiko for, at Venstre skulle komme med noget konkret udspil i denne retning. De Konservative kan eventuelt få et problem på grund af Industrirådet og Arbejdsgiverforeningens stærke fastholden af det frie nordiske marked. De Radikale har jo altid været store nordister og kunne måske få lignende tanker.«³⁰ Denne indgående politisk-taktiske rådgivning til den socialdemokratiske stats- og udenrigsminister, Krag, fra MS er atypisk i sin eksplicitet, men afspejler embedsværkets loyalitet over for den politiske chef.

Hastighed i lanceringen var væsentlig og ville kunne svække det »window of opportunity«, som MS vurderede, at Danmark stod overfor ved at komme først med det nordiske initiativ, hvis EEC-muligheden igen blev afskåret. Imidlertid betød dette også, at det nordiske samarbejde ikke kun kunne tage sigte på EEC. Initiativet var ikke tænkt som et alternativ til EEC, men som et middel, der skulle forberede Norden til EEC.

På kort sigt er der ikke tvivl om, at initiativet skulle betragtes som et pragmatisk, interim alternativ til EEC. På længere sigt var det tanken, at initiativet kunne gøre Norden i stand til at søge om optagelse i EEC uafhængigt af Storbritannien.³¹

²⁸ Op.cit. s. 7.

²⁹ Op.cit. s. 6.

³⁰ Ibid.

³¹ Notits fra MS, 31.5.1967, RF, s. 2. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

Substansen i et nordisk samarbejde

»Der må være mange og væsentlige ting af konkret og reel betydning for alle tre lande inddraget i forbundet; ellers bør man ikke forsøge det.«³²

Substansen i samarbejdet i det nordiske initiativ tog udgangspunkt i den nordiske samarbejdsstraktat – Helsingfors-traktaten – fra 1962. Det nordiske initiativs målsætning var en vidtfavnende union med samarbejde inden for en lang række områder, således som Helsingfors-traktatens hensigtserklæring udtrykte det.

På det retlige og kulturelle område var den overordnede tanke inden for samarbejdet blandt andet et fællesnordisk statsborgerskab, men, erkendte Råskitsens koncipister, »Måske er det dog foreløbigt hensigtsmæssigt at begrænse det retlige samarbejde til en række konkrete felter, hvor ligestilling og fælles regler gennemføres, f.eks. en nordisk pasordning.«³³

På det økonomiske område foreslog MS etablering af en landbrugs politik ad modum den EEC havde, da: »landbrugspolitikken på een gang [havde] været den hårdeste nød at knække og på samme tid en væsentlig løftestang for hele [EEC-]samarbejdet.«³⁴ Etablering af et nordisk samarbejde på landbrugsområdet ville komme til at volde store vanskeligheder, påpegede MS i Råskitsen, og lod et sådant samarbejde sig etablere, ville der på kort sigt ikke være nogen fordele at hente for dansk landbrug. På længere sigt ville dansk landbrug imidlertid opnå fordele af en nordisk union.

Endelig ville der i en føderalt organiseret nordisk union være et naturligt grundlag for at afskaffe de nationale fiskale grænser samt etablere et samarbejde herom. I udformen af en nordisk union, bestræbte MS sig på, at den enten kunne inkorporeres i EEC, eller i det mindste ikke var i modstrid med EEC's eksisterende lovkompleks. En sådan afstemning af lovgivning med EEC-lovgivning havde til formål at mindske vanskelighederne ved inkorporering af *acquis communautaire* i det dualistiske danske retssystem, hvis Danmark senere blev medlem af EEC.³⁵

Et nordisk forbund

»Visse ting bør medtages også på grund af deres psykologiske betydning. Her tænkes f.eks. på forslaget om en møntunion, tanken om at

³² Notat, 14.7.1967, RF, s. 5. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

³³ Notits fra MS, 31.5.1967, RF, s. 3f. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

³⁴ Op.cit. s. 3.

³⁵ Ole Espersen: *Indgåelse og opfyldelse af traktater*, København, 1970.

lave fælles nordiske love med direkte virkning for borgerne (f.eks. på det juridiske, trafikale og skatte- og afgiftsmæssige område), fællesnordisk pas, en slags fællesnordisk statsborgerskab [...] Helt afgørende for et sådant forbunds virke vil det være, at der etableres supranationale organer, især for at få en stærk og uafhængig kommission.«³⁶

Forud for udarbejdelsen af notatet af 14. juli 1967 havde Jens Christensen og Max Sørensen haft en korrespondance i juni 1967. I denne korrespondance foreslog Max Sørensen, at initiativet, der i Råskitsen blev omtalt som »en nordisk union«, nu blev omtalt som »et nordisk forbund«. Dette begrundede Max Sørensen med, at der forfatningsretligt eksisterede »en vis grænse for, hvor vidtrækkende reformforslag der kan fremsættes. Der kan ikke foreslås noget i retning af en forbundsstat med de for en sådan typiske føderale institutioner [...]«, da noget sådant ville »kræve ændringer i de deltagende landes grundlove [...]« hvilket: »for Danmarks vedkommende er [...] så besværligt, at det næppe vil være politisk opportunt at forsøge sig ad den vej.«³⁷ Max Sørensen var den afgørende arkitekt bag grundlovens §20 vedrørende suverænitetsafgivelse ved grundlovsændringen i 1953. Hans juridiske vurdering havde derfor en næsten uafviselig gyldighed. MS og Jens Christensen fulgte umiddelbart Max Sørensens juridiske vurdering, men var at dømme ud fra det efterfølgende arbejde med det nordiske initiativ tilsyneladende uenige i hans politiske vurdering.

Den europæiske scene og den danske erklæring

På den europæiske og transatlantiske scene trak skyerne sammen. Frankrig og Storbritannien tordnede mod hinanden i spørgsmålet om Storbritanniens optagelse i EEC. EEC besluttede på et møde den 10. – 11. juli 1967 at iværksætte udarbejdelsen af en rapport omkring ansøgerlandenes medlemskab af EEC.³⁸ Fra Auswärtiges Amt, der stod for det tyske EEC-formandskab, modtog MS den 14. juli 1967 den underhåndsvurdering, at drøftelserne om udvidelsen af EEC med ansøgerlandene først kunne ventes påbegyndt i oktober 1967, men at tyskerne var »overbevist om, at Frankrig så længe som muligt ville holde de interne drøftelser De seks imellem løbende, således at de egentlige realitetsforhandlinger med Storbritannien ikke kunne optages inden for

³⁶ Notat, 14.7.1967, RF, s. 5, 6. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

³⁷ Notat fra professor, dr. jur. Max Sørensen, 9.6.1967, RF, s. 1-2. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

³⁸ Notat fra EEC-missionen i Bruxelles, 20.10.1967, s. 1. RA UM 108.B.2/Dan., pk. 20.

den nærmest overskuelige fremtid.«³⁹ At dømme ud fra den tyske orientering var der ikke meget andet at gøre for Udenrigsministeriet (UM) og MS end at afgive en officiel dansk erklæring om den danske ansøgning om medlemskab af EEC og derpå afvente EEC-rapporten og de efterfølgende drøftelser.

Med udgangspunkt i Råskitsen, korrespondancen med Max Sørensen samt EEC-mødet udarbejdede MS og Jens Christensen notatet af 14. juli 1967 om det nordiske initiativ. Notatet lå færdigt tre dage før Jens Christensen den 17. juli 1967 lancerede initiativet på regeringsniveau i forbindelse med sin drøftelse med stats- og udenrigsminister Krag i dennes sommerhus i Skiveren.⁴⁰

Efter at Jens Christensen havde forelagt Krag det nordiske initiativ var der et ophold i arbejdet med initiativet frem til slutningen af november 1967. UM's akter indikerer ikke, hvorfor dette skifte indtraf. Årsagen skal formentlig findes i en beslutning, som blev truffet i Skiveren, og som Krag har noteret sig i sin dagbog den 18. juli 1967: »Eigil [Jørgensen] og Jens [Christensen] var her i gaar. Enighed om grundtanke om Nordisk Forbundsstat. Vent paa 'sammenbrud' i Bryssel. I virkeligheden er det brudt.«⁴¹

Mens Krag den 18. juli 1967 sad i Skiveren og skrev dagbogsnoten efter mødet med Jens Christensen, stod Dahlgaard i Bruxelles. Dahlgaard gav EEC-Kommissionen den officielle danske erklæring til uddybelse af den danske ansøgning om EEC-medlemskab af 11. maj 1967. I erklæringen indgik blandt andet omtale af det nære forhold til de nordiske lande, og at det var »væsentligt for den danske regering, at der opnås tilfredsstillende løsninger på de øvrige nordiske landes forhold til Fællesskaberne.«⁴²

Der er ingen tvivl om, at hvis omstændighederne havde tilladt dansk optagelse i EEC, ville Krag have udnyttet den. Dagbogsnotatet viser imidlertid den politiske realitet, som Krag, Jens Christensen, MS og resten af Danmark nødvendigvis måtte forholde sig til: Et sammenbrud i EEC-forhandlingerne. Ligeledes var det en politisk realitet, at briterne i EFTA-regi ikke udviste vilje til at genoplive musketereden med de øvrige EFTA-lande fra udvidelsesforhandling med EEC i 1961-63.⁴³

³⁹ Telegram, amtel nr. 182 fra amb. Bonn, 14.7.1967, RF, s. 3. RA UM 108.B.2/Dan., pk. 20.

⁴⁰ Bo Lidegaard: *Jens Otto Krag 1962-1978*, bd. II, København, 2002, s. 349.

⁴¹ Ibid.

⁴² Erklæring, Dansk medlemskab af De Europæiske Fællesskaber, 18.7.1967, s. 3. RA UM 108.B.2/Dan., pk. 20.

⁴³ Skrivelse nr. BB6179 fra MS til amb. Paris, 7.7.1967. RA UM 108.B.2/Dan., pk. 20.

EEC og udvidelsesforhandlinger

Kort inden EEC-rapporten om optagelse af ansøgerlandene blev offentliggjort, blev den danske EEC-ambassadør, Gundelach, orienteret om rapportens indhold. Rapporten forudså generelt ikke vanskeligheder i optagelsesforhandlingerne, der ikke ville kunne overkommes, om end der var nogle ganske vanskelige spørgsmål iblandt. Til den danske optagelse forudså rapporten kun tre problemstillinger, der skulle findes løsninger på. Det drejede sig om landbrugsområdet, velfærdsområdet og det fællesnordiske arbejdsmarked.⁴⁴

EEC-rapporten blev officielt forelagt EEC-Rådet den 29. september 1967 og de første substantielle drøftelser af EEC's holdning til ansøgerlandene skete på et EEC-ministermøde i Luxembourg den 23. – 24. oktober 1967. Den danske EEC-mission meddelte den 20. oktober 1967, at et fransk veto mod optagelsesforhandlingerne »omend lidet sandsynlig, dog ikke ganske kan udelukkes.«⁴⁵ Den væsentligste knast var den franske kritik af den svage britiske økonomi. Kunsten var, vurdere EEC-missionen, at finde en ordening, der på en gang skulle forsikre EEC om, at Storbritanniens økonomi var kommet i balance, og som samtidig ikke antog en form, så Frankrig fik mulighed for »at nedlægge veto mod fortsat britisk medlemskab.«⁴⁶

Situationen spidsede til i forbindelse med EEC-mødet i Luxembourg den 23.– 24. oktober 1967. Mødet var gennemsyret af en intern splittelse i EEC i udvidelsesspørgsmålet. På den ene side Frankrig, der særligt havde fremhævet den svage britiske økonomi og pundets internationale stilling.⁴⁷ På den anden siden de fem øvrige EEC-lande og EEC-Kommissionen, der ønskede ansøgerlandene optaget.⁴⁸ Trods uenigheden besluttede EEC-landene at fortsætte drøftelser om en fælles holdning den 20. november 1967.

⁴⁴ Telegram, mistel nr. 213 fra EEC-missionen i Bruxelles, 28.9.1967, RF, s. 5. RA UM 108.B.2/Dan., pk. 20.

⁴⁵ Notat fra EEC-missionen i Bruxelles, 20.10.1967, s. 2. RA UM 108.B.2/Dan., pk. 20.

⁴⁶ Op.cit. s. 7.

⁴⁷ Telegram, mistel nr. 243 fra EEC-missionen i Bruxelles, 25.10.1967, s. 1, 6ff. RA UM 108.B.2/Dan., pk. 20. Alan Dobson peger på, at der i udtalelser om den britiske økonomi fra fransk side lå dels et ønske om at nedbryde »the special relationship« mellem USA og Storbritannien, der blandt andet lå i Bretton Wood-systemet, dels at de Gaulle frygtede, at britisk medlemskab af EEC ville være en amerikansk trojansk hest, der ville svække fransk kontrol med EEC. Alan Dobson: *The special relationship, Diplomacy and Statecraft*, vol. 2(1), London, 1991, s. 88, 92-3.

⁴⁸ Telegram, mistel nr. 243 fra EEC-missionen i Bruxelles, 25.10.1967, s. 2. RA UM 108.B.2/Dan., pk. 20.

Den danske ambassadør i Bonn, Knuth-Winterfeldt, mødtes den 28. oktober 1967 med den vesttyske statssekretær Lahr, der var en centralt og højt placeret embedsmand i det vesttyske EEC-formandskab, og som tilkendegav en moderat optimisme for at udvidelsen skulle falde på plads. I forbindelse med mødet talte Knuth-Winterfeldt desuden med flere centralt placerede personer i Auswärtiges Amts politiske afdeling, der direkte assisterede Lahr. Knuth-Winterfeldt indberettede efter disse underhåndssamtaler, at »statssekretæren [Lahr] venter en fransk adfærd, der materielt svarer til et veto [...] fra tysk side anser [man] det for fuldstændigt udelukket, at Storbritannien kan blive optaget i EWG, så længe de Gaulle regerer Frankrig. På sin vis var derfor alt, hvad man foretog sig i ventetiden tidsspilde, dog kunne forskellige procedureforslag [...] måske bidrage til at understøtte den offentlige opinion i de ansøgende lande og forhindre, at Storbritannien og de øvrige ansøgende lande slog ind på en forkert kurs, der førte bort fra målet: Udvidelsen af EWG's medlemskreds.«⁴⁹ Knuth-Winterfeldts indberetning resulterede imidlertid ikke i, at planen om det nordiske initiativ blev reaktiveret. Det kan skyldes indberetningens ubekræftede karakter.

Den 16.-17. november 1967 besøgte minister for europæiske anliggender Ivar Nørgaard samt embedsmænd fra MS EEC-Kommissionen i Bruxelles. Delegationen var for det første interesseret i en vurdering af udsigten til en afklaring internt i EEC i udvidelsesspørgsmålet. EEC-Kommissionen udtalte med stor forsigtighed, at en afklaring tidligst kunne ventes i januar 1968, men at det var »sandsynligt, at forhandlingerne ville komme i gang [...] hvis dette ikke skete, ville der opstå om ikke en krise, så dog en 'atmosphere irrespirable' i fællesskabet.«⁵⁰ Desuden ønskede den danske delegation at betone, hvor væsentligt det var for Danmark at forhandle parallelt med Storbritannien i forhold til EEC. Årsagen var de betydelige danske eksportinteresser i forhold til det britiske marked, og at man ikke ønskede, at aftaler mellem EEC og Storbritannien skulle præjudicere danske interesser.⁵¹

Resultaterne af drøftelserne var små, og den danske delegation satte kursen mod Danmark uden håndfaste eller opløftende udmeldinger om bedringer i markedssituationen. Delegationen var imidlertid dårligt landet i Danmark igen, før situationen udviklede sig fra at være »ikke opløftende« til »stærk bekymrende«.

⁴⁹ Telegram, amtel nr. 257 fra amb. Bonn, 28.10.1967, RF, s. 2. RA UM 108.B.2/Dan., pk. 20.

⁵⁰ Telegram, amtel nr. 259 fra amb. Bruxelles, 17.11.1967, s. 2. RA UM 108.B.2/Dan., pk. 20.

⁵¹ Op.cit. s. 2.

Pundets devaluering

Den svage britiske økonomi var tvunget i knæ, og tidligt den 18. november 1967 meddelte premierminister Wilson, at det britiske pund ville blive devalueret med 14,3%.⁵² I et kommuniké fra den 19. november 1967 understregede EEC, at der herskede enighed om ikke at ændre ved EEC-landenes nationale valutaers pariteter. Den danske EEC-mission indberettede i forlængelse af denne beslutning, at »Den er endvidere en ny demonstration af solidariteten mellem de seks medlemmer af Fællesskabet.«⁵³

I lyset af den britiske devaluering hasteindkaldte Krag til krisemøde blandt sine ministre om formiddagen den 18. november 1967. Efter formiddagsmødet fløj finansminister Grünbaum til Stockholm for at drøfte devalueringssituationen med de øvrige nordiske finansministre. Regeringen mødtes den 19. november med Folketingets partier, Nationalbanken og repræsentanter fra erhvervsorganisationerne og meddelte, at den danske krone ville blive devalueret med 7,9%.⁵⁴

Det er vanskeligt at give et fuldstændigt billede af, hvordan denne situation har påvirket UM. Imidlertid kan det konstateres, at MS – efter en længere periode med lav aktivitet omkring det nordiske initiativ – den 20. november 1967 udarbejdede et foreløbigt udkast til indholdet af en nordisk forbundstraktat.⁵⁵ Fremkomsten af dette notat kan indikere, at der i den snævre kreds, der havde kendskab til tanken om det nordiske initiativ, var en formodning om, at devalueringen måske kunne fremkalde den »chok-situation« som notatet af 14. juli 1967 beskrev.⁵⁶

Uvisheden om den franske reaktion efter den britiske og danske devaluering var kortvarig. Den 27. november 1967 indkaldte de Gaulle til pressekonference, hvor han reelt nedlagde veto mod Storbritanniens mulighed for at blive optaget i EEC, hvilket betød, at også Danmark var udelukket fra at blive optaget i EEC. Det kan konstateres, at MS herefter genoptog arbejdet med det nordiske initiativ for fuld kraft. Genopta-

⁵² Frankrig havde aktiv bidraget til denne destabilisering af den britiske økonomi ved, særlig i oktober og november 1967, at tage »the opportunity presented by the vulnerability of the pound to speculate heavily against it.« Alan Dobson: *The special relationship, Diplomacy and Statecraft*, vol. 2 (1), London, 1991, s. 93.

⁵³ Telegram, mistel nr. 270 fra EEC-missionen i Bruxelles, 24.11.1967, s. 2. RA UM 108.B.2/Dan., pk. 20.

⁵⁴ Tage Kaarsted: *De danske ministerier 1953-1972*, København, 1992, s. 353. Jens Otto Krag m.fl.: *Kamp og fornyelse*, Danmark, 1971, s. 359.

⁵⁵ Udkast til indholdet af en nordisk forbundstraktat, 20.11.1967, RF. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

⁵⁶ Notat, 14.7.1967, RF, s. 3. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

gelsen af arbejdet indikerer, at situationen »‘sammenbrud’ i Bryssel«,⁵⁷ som Krag og Jens Christensen havde drøftet den 17. juli 1967 i Skiveren, var indtruffet eller med stor sandsynlighed ville indtræffe.

Det nordiske initiativ støbes færdigt

En embedsmand i MS udarbejdede den 29. november 1967 en notits vedrørende lanceringen af det nordiske initiativ. Notitsen indeholder to optioner, under hvilke initiativet ville kunne lanceres. Enten ved en forudgående orientering af de fire øvrige nordiske lande eller ved at undlade en sådan forhåndsorientering.

Notitsen angiver, at i tilfælde af forhåndsorientering »bør det gøres klart, at forslaget fremlægges uanset eventuelle negative reaktioner på orienteringen.«⁵⁸ Denne bemærkning er interessant i forhold til den danske indenrigspolitiske opinionsdannelse. Såfremt man fra politisk side ønskede at afsikre den offentlige opinion i forhold til et nordisk alternativ til EEC, var det afgørende, at planen blev offentliggjort. Blev planen hemmeligholdt og afvist i det skjulte, ville den ikke kunne anvendes med samme vægt i den offentlige indenrigspolitiske debat til at afvise muligheden for, at et nordisk alternativ reelt eksisterede. Dette aspekt indgår også i notatet af 14. juli 1967, der konstaterer: »både hvis den [planen] realiseres og hvis den falder på grund af de andre landes modstand – vil [det] give en bedre taktisk position. I sidstnævnte tilfælde vil det i det mindste give Danmark nordisk rygdækning og dermed give Danmark friere hænder til at føre en selvstændig europæisk politik.«⁵⁹

Ifølge notitsen af 29. november 1967 skulle to forhold iagttages i tilfælde af, at det politiske niveau valgte at undlade en forhåndsorientering.

For det første at en lancering af det nordiske initiativ ikke var »dækket af den af Folketinget vedtagne dagsorden vedrørende markedspolitikken.«⁶⁰ Herved ville regeringen være ubeskyttet over for kritik fra Folketinget, hvilket formentlig havde særlig opmærksomhed, da Krag stod i spidsen for en mindretalsregering.

For det andet, at en fremlæggelse af initiativet: »på et plenarmøde i Nordisk Råd vil måske være den bedste løsning.« Herved ville initiativet kunne nævnes: »umiddelbart forinden« plenarmødet. Fordelen ved

⁵⁷ Bo Lidegaard: *Jens Otto Krag 1962-1978*, bd. II, København, 2002, s. 349.

⁵⁸ Notits fra MS, 29.11.1967, RF, s. 1. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

⁵⁹ Notat, 14.7.1967, RF, s. 6. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

⁶⁰ Notits fra MS, 29.11.1967, RF, s. 1. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

denne fremgangsmåde var, at Nordisk Råd var »det vanskeligst tænkelige forum for fremsættelse af en anti-nordisk reaktion på forslaget.«⁶¹ I notitsen anføres desuden, at såfremt man valgte en lancering i Nordisk Råd, burde der i forbindelse hermed inviteres til nyt møde i København.

Ambassadørmødet i København den 18. december 1967

I kølvandet på devalueringen af den danske krone stillede den socialdemokratiske mindretalsregering forslag til en række love, der skulle forbedre statens økonomiske situation. Forslagene splittede imidlertid regeringens støtteparti SF. Efter folketingsbehandlingen den 15. december 1967, der resulterede i, at forslagene blev stemt ned, valgte Krag at udskrive folketingsvalg til afholdelse den 23. januar 1968.

Den forestående valgkamp og spørgsmålet om lancering af det nordiske initiativ var blandt emnerne, der blev drøftet på et fortroligt møde den 18. december 1967 arrangeret af MS. MS havde kaldt ambassadørerne fra Sverige, Norge og London samt fra missionerne ved EFTA og EEC hjem til mødet. Foruden disse ambassadører deltog den politisk-juridiske afdelings (PJ) ledelse samt Nørgaard. Mødets formål var rådgivning til ministeren vedrørende den foreliggende situation for dansk markedspolitik og et eventuelt nordisk initiativ.

Nørgaard orienterede mødedeltagerne om, at han og Krag få dage forinden havde besluttet, at et sammenbrud i EEC-forhandlingerne nødvendiggjorde, at: »regeringen ikke stod uden synspunkter eller markedspolitiske alternativer.«⁶² Nørgaard oplyste, at regeringen lige efter nytår ville træffe den endelige beslutning om en lancering af initiativet. Spørgsmålet var, om det skulle ske som et egentligt regeringsinitiativ eller som et initiativ lanceret som en del af det socialdemokratiske valgkampsoplæg.

I et baggrundsnotat fra MS, der var tilgæet mødedeltagerne forud for drøftelsen, stod, at sker der »et regeringsskifte, vil der formentlig gå flere måneder, før noget initiativ kan tages. [...] Under alle omstændigheder forekommer det vigtigt at gøre regeringen klart, at man risikerer at forpasse et naturligt tidspunkt til at fremlægge en ny politik, hvis man undlader at foretage sig noget som konsekvens af et eventuelt sammenbrud den 18. – 19. december eller på det næste rådsmøde i Bryssel.«⁶³

⁶¹ Op.cit. s. 1.

⁶² Referat fra MS, 21.12.1967, RF, s. 5. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

⁶³ Cover note fra MS, 18.12.1967, RF, s. 1, 2. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

MS's aktive holdning i spørgsmålet fandt ikke udelt tilslutning blandt de øvrige deltagere på ambassadørmødet.

Nogle ambassadører udtrykte direkte betænkelighed ved at lancere initiativet under valgkampen. Dette skete blandt andet med henvisning til, at initiativet »ville blive misforstået« af den borgerlige norske regering.⁶⁴ Desuden at initiativet kunne fremme opløsningstendensen inden for NATO og dermed rumme en uønsket sikkerhedspolitisk risiko.⁶⁵ Chefen for PJ-afdelingen, Janus Paludan, pegede på, at initiativet ville kunne afføde »dybtgående politiske problemer« mellem de nordiske lande på grund af deres forskellige forsvarspolitiske løsninger.⁶⁶

Ambassadør Erling Kristiansen, London, fremhævede, at EFTA-medlemmet Storbritannien kunne tænkes at udnytte initiativet til yderligere at løsne båndene til EFTA-partnerne, hvilket lå i forlængelse af bestræbelserne gennem 1967 og særligt i lyset af devalueringen i november 1967. En devaluering der blandt andet var forårsaget af underskud på handelsbalancen med EFTA-partnerne.⁶⁷

Ambassadør Hessellund Jensen, Stockholm, vurderede, at man fra svensk side: »vanskeligt kunne afvise det foreliggende forslag [det nordiske initiativ].« Dette begrundede Hessellund Jensen med, at lignende tanker, om end mindre ambitiøse, tidligere havde været fremført fra svensk side. Hessellund Jensen anså det for sandsynligt, at et sammenbrud i EEC-forhandlingerne ville kunne afføde et nyt initiativ fra Sverige i stil med tidligere forslag. Hessellund Jensen mente desuden, at en lancering af forslaget på nuværende tidspunkt: »næppe var det gunstigste.«⁶⁸ Hermed lå han på linie med sine kolleger i London og Oslo samt ved EFTA-missionen. Disse havde indstillet, at man burde vente med lanceringen primært for at få en afklaring på, hvem der havde regeringsmagten efter valget, men også for at få en indikation af, hvilken markedspolitik den britiske regering ville slå ind på, hvis EEC-forhandlingerne brød sammen. Først herefter burde en eventuel offentliggørelse af initiativet komme på tale. De fire ambassadører anbefalede ligeledes, at der skete en forhåndsorientering forud for en offentliggørelse.

Dette sidste synspunkt deltes af ambassadør Gundelach, EEC-missionen. Gundelach understregede på ambassadørmødet, at det var afgørende, at EEC ikke fik: »det indtryk, at det nordiske skridt var rettet

⁶⁴ Referat fra MS, 21.12.1967, RF, s. 4. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

⁶⁵ Op.cit. s. 3.

⁶⁶ Op.cit. s. 4.

⁶⁷ Op.cit. s. 2.

⁶⁸ Op.cit. s. 4.

imod fællesskabet.«⁶⁹ Visse kredse i Frankrig kunne tænkes at ville forsøge at bruge initiativet negativt mod Danmark. Således ville disse kredse kunne hævde, at initiativet var et brud på den hidtidige danske markeds politik om at søge optagelse i EEC. Hermed kunne EEC-forhandlingerne søges stoppet og måske give opbakning til de grupperinger i Frankrig og EEC, der ønskede at skabe en EEC-kerne med en række satellitstater tilknyttet.

Trods disse bemærkninger var Gundelach, set i forhold til flere af sine ambassadørkollegaer, betydelig mere positivt indstillet over for initiativet. Dette skyldtes formentlig en kombination af flere faktorer. Gundelach vurderede, at »Sammenbruddet ville uden tvivl udløse en krise inden for Fællesmarkedet, der ville bevirke, at den økonomiske integration gik helt i stå.«⁷⁰ Desuden var det Gundelachs opfattelse, at en ny forhandlingsåbning i EEC afhang af forholdene i og mellem Frankrig og Storbritannien. En ny åbning ville ifølge Gundelach tidligst kunne ske omkring 1971 til 1973, hvilket betød, at også den danske tilknytning var udskudt disse tre til fem år. Denne tidshorisont svarede til Råskitsens mest optimistiske scenario, inden for hvilket det nordiske initiativ kunne realiseres. Herudover havde Gundelach, som nyudnævnt EEC-ambassadør, frisk erindring om de gode resultater af det nordiske samarbejde under Kennedy-rundens nyligt afsluttede GATT-forhandlinger. Gundelach havde forud for sin udnævnelse bestridt forskellige ledende poster i GATT i perioden 1959 til 1967. Han pegede da også på, at initiativet ville være en fordel, da »en nordisk integration [ville] give Norden større økonomisk styrke, hvorved det nordiske marked blev et større aktiv.«⁷¹ Endeligt ville det nordiske initiativ, der tog sigte på fuldt medlemskab af EEC medføre, at EEC-missionen ville komme til at indtage en stadig mere indflydelsesrig position i UM's organisation. Det kan derfor ikke udelukkes, at Gundelachs positive indstilling til initiativet også har været forårsaget af mere personligt betonedede ambitioner og overbevisninger. Gundelach var en meget engageret embedsmand i den samtidige samfundsdebat til fordel for dansk EEC-medlemskab.⁷²

Ambassadørmødet i København indstillede dog enstemmigt til Nør-

⁶⁹ Op.cit. s. 2.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² Efter et fordrag i november 1968 i De Samvirkende Sjællandske Landboforeninger blev Gundelach i *Finanstidende* anklaget for at overskride sin rolle som embedsmand ved entydigt at agitere for EEC-medlemskab. (*Finanstidende* af 13.12.1968). Gundelach var imidlertid ikke ene om at engagere sig i den offentlige debat. Også andre embedsmænd, herunder Jens Christensen, var aktive i den offentlige politiske agitation for dansk medlemskab af EEC. Erling Bjøl: *Hvem bestemmer?*, København, 1983, s. 319.

gaard og regeringen i mere eller mindre direkte vendinger, at politiske aspekter ved det nordiske initiativ ville vække bekymring. Mødet endte med, at Nørgaard fremsatte ønske om, at MS udarbejdede et beredskab for, hvorledes initiativet skulle konstrueres samt i praksis lanceres. Dette ville så kunne bruges ved regeringens planlagte møde på Marienborg omkring nytår 1967/68.

EEC-mødet den 18. – 19. december 1967

Den 18. december 1967 – samtidig med det hemmelige møde i UM – trådte EEC-landene sammen til to dages drøftelser. Efter mødets første dag stod det klart, at de Gaulles modstand over for udvidelsen af EEC var et veto. Teksten fra ministerrådsrådet slog fast, at »Een medlemsstat fandt at genoprettelsen af den britiske økonomi måtte være tilendebragt før Storbritanniens anmodning kunne tages op til fornyet overvejelse.«⁷³

I et vesttysk tv-interview den 18. december 1967 udtalte den tidligere EEC-Kommissionsformand Hallstein sig om den forliste forhandlingssituation. Her nævnte Hallstein blandt andet, at de skandinaviske lande nu kunne fungere som: »en art broløsning« mellem EEC på den ene side og Storbritannien og EFTA på den anden side.⁷⁴ Hallsteins tanke ramte meget tæt på det nordiske initiativ, der lå i støbeskeen hos MS.

Den 20. december 1967 udarbejdede MS en kommentar om EEC-mødets udfald, som Nørgaard leverede til pressen. Kommentaren, der cementerede den hidtidige danske markedspolitik, blev afsluttet med: »Målsætningen for Danmarks markedspolitik [vil] være uændret: at tilvejebringe et bredt økonomisk samarbejde i Vesteuropa, i første række omfattende vore tre hovedmarkeder, de nordiske lande, England og Fællesmarkedet.«⁷⁵

Markedssekretariatets anbefalinger til regeringen

Efter Nørgaards instruks fra ambassadørmødet udarbejdede MS et notat til brug for Krag på regeringsmødet på Marienborg 30. december – 1. januar 1968. Notatet gennemgik de foreliggende danske markedspolitiske muligheder. Af notatet fremgår, at hverken isoleret dansk optagelse i eller associering med EEC var politisk muligt. Ligeledes var

⁷³ Telegram, amtel nr. 291 fra EEC-missionen i Bruxelles, 20.12.1967, s. 3. RA UM 108.B.2/Dan., pk. 20.

⁷⁴ Indberetning nr. 1794 fra amb. Bonn, 21.12.1967. RA UM 108.B.2/Dan., pk. 20.

⁷⁵ Telegram fra UM til Ritzaus Bureau, 20.12.1967. RA UM 108.B.2/Dan., pk. 20.

udbygning af EFTA-samarbejdet i forskellige grader hverken mulig eller gavnlig.⁷⁶ MS's vurderinger blev problematiseret af PJ-afdelingen, men ikke modsagt, viser PJ's egne håndskrevne kommentarer på et notat-udkast forud for MS's endelige notat af 30. december 1967.⁷⁷ Notatet efterlod ifølge MS Danmark med to markedspolitiske muligheder.

Danmark kunne vælge ikke at foretage sig noget, hvilket ville bevirke en videreførelse af EFTA-samarbejdet. En sådan udvikling ville betyde »stadig større vanskeligheder« med eksporten til hovedmarkederne. Desuden pegede MS på samarbejdets »meget begrænsede« indflydelse på den europæiske markedssituation.⁷⁸

Alternativt kunne Danmark vælge at etablere et nordisk samarbejde i overensstemmelse med substansen i Råskitsen; notatet af 14. juli samt erfaringerne fra ambassadørmødet den 18. december 1967. Denne mulighed blev herefter uddybet i notatet til Krag. Blandt de væsentligste pointer i notatet er MS's understregning af, at udenrigspolitik og sikkerhedspolitik burde holdes ude: »Alle hidtidige tanker om nordiske forbund er som bekendt strandet på de nordiske landes forskellige udenrigspolitiske og sikkerhedspolitiske placeringer.«⁷⁹ Det nordiske initiativ skulle derfor koncentrere sig om økonomisk politik. Imidlertid var MS bevidst om, at det på længere sigt ikke var sikkert, at der kunne opretholdes vandtætte skodder mellem den økonomiske politik på den ene side og udenrigs- og sikkerhedspolitikken på den anden side.⁸⁰

Et andet væsentligt punkt, som MS fremhævede, var, at det nordiske initiativ ikke måtte lægge hindringer i vejen for en optagelse i EEC, når det igen blev politisk muligt.⁸¹

Desuden var det af afgørende betydning for initiativets succes, at det rummede et så bredt spektrum af samarbejdsområder som muligt, hvilket kunne balancere landenes »både øjeblikkelige og langsigtede fordele [...] og] mere end opveje ulemperne.«⁸² Et bredt samarbejdsområde skabte flere muligheder for at indgå kompromiser på tværs af samarbejdsområderne, hvilket igen kunne være medvirkende til at sikre initiativets succes. Mod MS's initiativ kan indvendes, at netop en så kompleks konstruktion – set i lyset af tidligere nordiske samarbejdsforhandlinger – var et selvmorderisk samarbejdsinitiativ.

MS påpegede, at på grund af sin kompleksitet var det afgørende, at

⁷⁶ Notat fra MS, 30.12.1967, RF, s. 1. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

⁷⁷ Notat fra MS, 22.12.1967, RF, RA UM 105.K.1.f., pk. 1.

⁷⁸ Notat fra MS, 30.12.1967, RF, s. 2. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

⁷⁹ Op.cit. s. 3.

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Op.cit. s. 8.

⁸² Op.cit. s. 9.

organiseringen af samarbejdet fik en handlekraftig struktur. MS anbefalede derfor, at: »Et forbund af denne art vil ikke fungere, uden at der etableres stærke supranationale organer, især i form af en stærk og uafhængig kommission.«⁸³ MS havde i et foreløbigt udkast af 22. december 1967 til det endelige notat begrundet denne tilrettelæggelse af samarbejdet med, at: »Det er af afgørende betydning, at der gøres et stort spring fremad [...] noget nyt og skelsættende, som åbner perspektiver for fremtiden.«⁸⁴ Imidlertid blev ambitionerne og visionerne erstattet i det endelige notat af konkrete tiltag såsom et merværdiafgiftssystem, der allerede havde været nævnt i Råskitsen. Dette skulle spille en væsentlig rolle i et nordisk forbund som indirekte skattesystem og bidrage til en harmonisering internt i Norden.⁸⁵

Materialet indeholder ingen forklaring på, hvorfor MS valgte at nedtone de overordnede linier og visioner i det endelige notat til Krag. Det er muligt, at en del af forklaringen på MS's skift i notatets karakter skal findes i PJ-afdelingens kritik.

PJ-afdelingen frarådede på det kraftigste, at samarbejdet omfattede politiske spørgsmål. Samarbejdet burde alene koncentrere sig om økonomiske spørgsmål.⁸⁶ I sine bemærkninger til baggrundsnotatet synes PJ at være styret af overordnede sikkerhedspolitiske kalkuler og fremskrivninger af forskellige scenarier. Disse scenarier tog udgangspunkt i NATO's udvikling i lyset af den franske udtræden af dele af samarbejdet; den stigende amerikanske fokusering på Asien frem for Europa samt NATO-traktatens artikel 13 om mulig revision af NATO-samarbejdet i 1969. Disse elementer rummede alle betydelige uforudsigeligheder for fremtiden, men fælles var, at de havde kapaciteten til at fremme opløsningstendensen i NATO.

PJ fastslog, at hvis det lykkedes at realisere det nordiske initiativ, ville det »kunne føre henimod en væsentlig nyorientering af dansk udenrigspolitik.«⁸⁷ Denne umiddelbart positive erklæring om initiativets rækkevidde dækkede over, at PJ primært anså initiativet som positivt i tilfælde af NATO's opløsning. I en sådan situation, hvor neutralitet var den eneste reelle mulighed, ville det »naturligvis få anderledes vægt, hvis den [neutraliteten] bæres af et skandinavisk forbund, end hvis Danmark står alene.«⁸⁸ I de øvrige scenarier påpegede PJ, at initiativet potentielt kunne fremme opløsningstendensen i NATO.

⁸³ Op.cit. s. 6.

⁸⁴ Notat fra MS, 22.12.1967, RF, s. 4. RA UM 105.K.1.f., pk. 1.

⁸⁵ Notat fra MS, 30.12.1967, RF, s. 5. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

⁸⁶ Notat fra PJ til ØP's notat af 30.12.1967, 2.1.1967, s. 1. RA UM 105.K.1.f., pk. 1.

⁸⁷ Op.cit. s. 2.

⁸⁸ Op.cit. s. 6.

Fraværet af Finland

Det springer i øjnene, at hverken MS's notat til Krag af 30. december 1967 eller PJ's bemærkninger hertil af 2. januar 1968 tager særlig højde for Finlands rolle i det nordiske initiativ eller den mulighed, at Finland kunne vælge at acceptere en invitation til videre drøftelser af det nordiske initiativ. En grundlæggende præmis synes at have været, at Finland ville afslå initiativet. MS forudsatte på linie med Råskitsen og notatet af 14. juli 1967, at Finland »næppe umiddelbart vil kunne indpasses«⁸⁹ i samarbejdet og derfor ville afslå at deltage i initiativet. For MS var det således alene et spørgsmål om »gennem fleksible bestemmelser at muliggøre en passende tilpasning af Finland.«⁹⁰

PJ gjorde ingen bemærkninger om Finland eller MS's omtale af Finland. Hverken i de håndskrevne noter til MS's udkast af 22. december 1967 eller i bemærkningen til baggrundsnotatet af 2. januar 1968.⁹¹ Det er derfor rigtigt, når Jens Christensen erindrer, at »Vi havde derimod ikke ventet: at Finland ville gå ind i overvejelserne på lige fod med de øvrige tre lande (Island havde på forhånd meldt fra).«⁹² MS havde understreget nødvendigheden af konsensus blandt Danmark, Sverige og Norge som forudsætning for succes og inddragelse af Finland. UM, og i kraft heraf regeringen, var derfor uden det nødvendige beredskab til at håndtere en situation, hvor Finland ønskede at deltage i forhandlingerne.

Valgkamp og offentliggørelse

MS havde ikke i sine hidtidige arbejder taget højde for, at lanceringen af det nordiske initiativ kunne ske i en valgsituation. En valgudskrivelse indskrænker formelt omfanget af den rådgivning, som embedsværket bør levere til den fungerende regering: »Traditionelt har det været antaget, at embedsværket under en valgkamp ikke kan yde bistand til ministeren i form af udarbejdelse af valgagitation o.l. Formålet med denne grænsedragning er at sikre, at embedsværket også vil være i stand til at betjene en eventuel ny regering.«⁹³

⁸⁹ Op.cit. s. 3.

⁹⁰ Op.cit. s. 7.

⁹¹ Notat fra MS, 22.12.1967, RF; Notat fra PJ til ØP's notat af 30.12.1967, af 2.1.1967. RA UM 105.K.1.f., pk. 1.

⁹² Jens Christensen: Danmark, Norden og EF 1963-72, i Birgit Nüchel Thomsen (red.): *The Odd Man Out? Danmark og den Europæiske integration 1948-1992*, Odense, 1993, s. 140.

⁹³ Betænkning nr. 1354: *Forholdet mellem minister og embedsmænd*, København, 1998, s. 21.

Realiteten omkring valgudskrivelsen var en anden. Den 21. december 1967 udarbejdede MS et fagligt argumenterende og politisk-taktisk notat indeholdende argumenter for og imod en socialdemokratisk fremlæggelse af initiativet under valgkampen samt et antal mulige måder, hvorpå lanceringen kunne ske.⁹⁴

MS foreslog en dagbladsartikel eller en forelæggelse i UPN og Markedsudvalget. Imidlertid betegnede MS begge disse muligheder som mindre gunstige for initiativet. Herudover var der den mulighed, at initiativet blev fremført som et socialdemokratisk programpunkt under valgkampen. Dette forudsatte en personlig forudgående orientering fra Krag af ministrene i de nordiske lande, Storbritannien og eventuelt Vesttyskland. Faren var, at det seriøse initiativ ville blive betragtet som valgtaktisk og dermed: »skade sagen og give anledning til kritik.«⁹⁵

Hen over nytår drøftede regeringen på Marienborg det nordiske initiativ på baggrund af arbejdet fra MS. Resultatet blev en skriftlig valgudtalelse den 3. januar 1968 fra det socialdemokratiske valgkontor hvori blandt andet stod: »Danmark [må] tage sin markedspolitik op til fornyet og konstruktiv overvejelse. Der bør tilstræbes en vidtgående udbygning af det nordiske samarbejde inden for EFTA under fastholdelse af den brede europæiske ordening som langtidsmålet for markedspolitikken.«⁹⁶

Det nordiske initiativ, som MS havde haft i støbeskeen siden maj 1967, var lanceret. Budskabet om et vidtgående nordisk samarbejde kom imidlertid til at stå i skyggen af beskæftigelsesspørgsmålet, som Socialdemokratiet forsøgte at gøre til valgets tema. Efter valget den 23. januar 1968 stod det klart, at Socialdemokratiet ikke længere havde regeringsmagten.

Baunsgaard-regeringen

Den 2. februar 1968 dannede de radikale med Hilmar Baunsgaard i spidsen regering sammen med Venstre og Konservative. I åbningstalen til Folketinget fremkom Baunsgaard ikke med udtalelser om et nordisk samarbejde. Dette skyldtes, at de tre partier endnu ikke havde drøftet spørgsmålet i mellem sig. Det nordiske initiativ blev imidlertid lanceret på Nordisk Råds 16. session i Oslo i dagene den 17. – 22. februar 1968. Beslutningen skulle ifølge Kaarsted: »bogstavlig talt uden politisk for-

⁹⁴ Procedure for fremlæggelse, ad notat, 21.12.1967, RF. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Socialdemokratiet: *Valg 68: Socialdemokratisk valgudtalelse af 3. januar 1968. Valget gælder om beskæftigelsen*, s. 3. Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv, 32.8[1968].

beredelse« være truffet af »Baunsgaard, Hartling og Nybo Andersen i flyet på vej til Oslo [...]«⁹⁷

Det var væsentligt at fremkomme med initiativet før de andre nordiske lande, da det ville give Danmark »en bedre taktisk position« for at sætte dagsordenen.⁹⁸ Bag initiativet stod, som vist i ovenstående, Jens Christensen og MS. Kaarsted bemærker: »Når initiativet hurtigt blev døbt Jens Christensens tigerspring og ikke f.eks. Baunsgaards, siger det lidt om den indflydelse, fremragende og initiativrige embedsmænd på højt plan kan opnå.«⁹⁹ Kaarsteds bemærkning understøttes af ovenstående analyser. Jens Christensen havde en særdeles aktiv rolle i initiativets tilblivelse og lancering.

Bagom det nordiske initiativ – et initiativ og to lanceringer

Det nordiske initiativ blev således lanceret to gange – begge gange uden en forudgående underhåndsorientering af de øvrige nordiske lande. MS havde i notitsen af 29. november 1967 udpeget Nordisk Råd som det bedst egnede forum for lancering af initiativet, såfremt regeringen valgte ikke at foretage en forudgående underhåndsorientering.

Overraskelsespotentialer i initiativet var reelt meget lille for Baunsgaard-regeringen og MS i februar 1968 på grund af det socialdemokratiske valgoplæg af 3. januar 1968. Denne dobbelte lancering havde gjort det muligt for regeringerne i de øvrige nordiske lande at forberede sig på det danske initiativ, der muligvis var under opsejling. Nørbech refererer i sin hovedfagsopgave til, at Det norske Utenriksdepartement i et notat til den norske regering dateret 19. januar 1968 havde udarbejdet et vist markedspolitisk beredskab i forhold til en mulig nordisk option ad modum det danske initiativ.¹⁰⁰ Det kan ikke udelukkes, at også den svenske, finske og islandske regering, ligesom den norske, havde gjort sig overvejelser om denne nordiske option. Chansen for at overraske med lanceringen af ideen i det bedst egnede forum, Nordisk Råd, var derfor forpasset.

Spørgsmålet om lanceringen giver anledning til undren særligt i lyset af, at MS i notatet af 14. juli 1967 konstaterede, at »en dårlig eller halv-

⁹⁷ Tage Kaarsted: *De danske ministerier 1953-1972*, København, 1992, s. 399. Denne version genfindes også i Jens Christensens egen udlægning af situationen. Jens Christensen: Danmark, Norden og EF 1963-72, i Birgit Nüchel Thomsen (red.): *The Odd Man Out? Danmark og den Europæiske integration 1948-1992*, Odense, 1993, s. 139.

⁹⁸ Notat, 14.7.1967, RF, s. 6. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

⁹⁹ Tage Kaarsted: *De danske ministerier 1953-1972*, København, 1992, s. 399.

¹⁰⁰ Gunn-Helen Nørbech: *Samarbeid til besvær*, Trondheim, 1998, s. 27. Hovedfagsopgaven er venligst stillet til rådighed af forfatteren selv, nu Gunn-Helen Lykke.

færdig lancering af planen på et uheldigt tidspunkt kunne ødelægge den totalt ikke alene i øjeblikket, men også for en senere tid, hvor der måske bliver mere behov for den.«¹⁰¹ Det må antages som overvejende sandsynligt i lyset af ovenstående, at Jens Christensen har videreformidlet denne pointe til Krag i Skiveren den 17. juli 1967. Spørgsmålet er derfor, hvorfor Krag lancerede initiativet under valgkampen? En lancering som indebar risiko for at ødelægge initiativet og dermed lukke det »window of opportunity«, som MS søgte at udnytte. Dette spørgsmål er væsentligt, men vanskeligt at besvare entydigt. Fremtidig forskning vil være nødvendig for at afdække spørgsmålet.¹⁰²

Et initiativ med forskellige positioner bag sig

Analyser af materialet fra MS viser, at der internt i UM og MS var vidt forskellige tilgange til et nordisk samarbejde. Disse forskellige tilgange har jeg sammenfattet i en række forskellige positioner.

Den første position har jeg valgt at betegne »et stærkere Norden«. Dette er den officielle begrundelse for initiativet og er et gennemgående element i MS's arbejder. Skabelsen af et stærkere Norden, der som led i en markedspolitisk strategi skulle sikre optagelse i EEC, hvorved Norden i en kortere tidshorisont skulle indtage en art brobygningsfunktion mellem EFTA og EEC.¹⁰³

Den anden position har jeg valgt at betegne »afsikring af opinionen«. Den er identificeret i notatet af 14. juli 1967. I denne position anses initiativet som et strategisk politisk redskab, der kan tjene til at »give Danmark nordisk rygdækning og dermed give Danmark friere hænder til at føre en selvstændig europæisk politik.«¹⁰⁴ Det er interessant at konstatere, at Jens Christensen allerede et halvt år inden Baunsgaard blev statsminister havde formuleret denne position sammenholdt med, at han 25 år senere skrev: »Lad mig sige det på denne måde (som Baunsgaard altid sagde), at hvis vi ikke allerede forinden [folkeafstemningen om EEC] havde gjort Nordek-forsøget, var vi blevet nødsaget til at gøre det – i hvert fald hvis vi ville sigte efter mere end et spinkelt flertal på 50–55%.«¹⁰⁵ Ligeledes har Lidegaard betonet, at initiativet ville gavne

¹⁰¹ Notat, 14.7.1967, RF, s. 6. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

¹⁰² Krags private dagbøger fra perioden har ingen indførelser herom. Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv, arkiv nr. 165, Dagbog 18 29.3.1965-9.12.1969; Dagbog 19 19.9.1967-9.8.1971.

¹⁰³ Notits fra MS, 29.11.1967, RF, RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

¹⁰⁴ Notat, 14.7.1967, RF, s. 6. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

¹⁰⁵ Jens Christensen: Danmark, Norden og EF 1963-72, i Birgit Nüchel Thomsen (red.): *The Odd Man Out? Danmark og den Europæiske integration 1948-1992*, Odense, 1993, s. 145.

den danske EEC-profil, hvis: »det nordiske spøgelse« var manet i jorden.¹⁰⁶ En lignende opfattelse findes hos Rüdiger, Laursen samt Borring Olesen.¹⁰⁷

Den tredje position har jeg valgt at betegne »personlige ambitioner«. Positionen lader sig vanskeligt påvise, som det fremgår af analyserne af ambassadørmødet i december 1967, men samtidig lader en definitiv falsificering sig heller ikke gøre. Positionen befinder sig i minefeltet mellem personlige ambitioner som drivkraft for karriereembedsmænd vice versa en idealtypisk 'webersk' embedsmand. Positionens videnskabelige vægt vil kunne øges betydeligt ved analyser på kildemateriale af ikke-officiel karakter eller interviews inden for arkivlovens rammer.

Den fjerde og sidste position har jeg valgt at betegne »et interim alternativ til EEC«. Denne position kan særlig tydeligt identificeres i Råskitsen. I Råskitsens korte og lange tidsperspektiv peges på to fordele ved det nordiske initiativ. For det første ville initiativet kunne styrke Nordens position i tiden indtil nye forhandlinger om optagelse i EEC blev mulige. For det andet kunne initiativet løsne de snævre bånd til Storbritannien og give dansk markedspolitik et større råderum. Der er således i begge tilfælde tale om, at det nordiske initiativ skulle forberede Norden på indtræden i EEC. I den hidtidige forskning er denne position en fremtrædende forklaringsmodel på Nordek-initiativet under betegnelser som »det nordiske mellem spil«. ¹⁰⁸ Jeg er delvist enig i den opfattelse, at det nordiske initiativ blev til »for lack of better ones«, således som Rüdiger har formuleret det.¹⁰⁹ For nok var der reelt få konstruktive markedspolitiske optioner tilbage for Danmark i sidste halvdel af 1967, men jeg mener ikke, der er grundlag for at opfatte det nordiske initiativ pessimistisk. Betragtes initiativet i perioden maj til december 1967, viser materialet fra MS, at initiativet indeholdt en mulighed for at udvide det politiske råderum og dermed styrke småstaten Danmark, inden EEC-optionen lod sig realisere – et »window of opportunity«.

¹⁰⁶ Bo Lidegaard: *Jens Otto Krag 1963-1978*, bd. II, København, 2002, s. 403.

¹⁰⁷ Mogens Rüdiger: Denmark and the European Community, i Carsten Due-Nielsen & Nikolaj Petersen (eds.): *Adaptation and Activism*, København, 1995, s. 166; Johnny Laursen m.fl.: *Et nordisk alternativ til Europa?*, Danmark, 1999, s. 34.

¹⁰⁸ Johnny Laursen m.fl.: *Denmark's Road to the EEC, 1945-1972. The State of the Art*, workshop, »Breakthrough«-project, 15.-17.2.2002, s. 16; Rolf Tamnes: *Norske utrikspolitikk's historie – Oljealder 1965-1995*, bd. 6, Oslo, 1997, s. 165ff; Thorsten Borring Olesen m.fl.: *Det europæiske markedsskisma 1960-72*, i Tom Swienty (red.): *Danmark i Europa 1945-93*, Danmark, 1994, s. 147.

¹⁰⁹ Mogens Rüdiger: Denmark and the European Community, i Carsten Due-Nielsen & Nikolaj Petersen (eds.): *Adaptation and Activism*, København, 1995, s. 165.

I den samtidige offentlige debat findes en position, der anså Norden som »et reelt alternativ til EEC«. ¹¹⁰ Denne position repræsenteres ikke i materialet fra UM. MS har kun enkelte kommentarer til denne position, hvor der henvises til, at den kunne vanskeliggøre en realisering af det nordiske initiativs EEC-målsætning og afviklingen af det nordiske samarbejde: »en sådan afvikling vil kunne skabe vanskeligheder både i offentligheden og i politiske kredse af følelsesmæssige hensyn over for et nyligt etableret nordisk fællesskab.« ¹¹¹

Nordek

Den 17. februar 1968 lancerede Baunsgaard det nordiske initiativ på Nordisk Råds 16. session i Oslo. De Gaulles veto mod udvidelsen af EEC var, påpegede Baunsgaard, en mulighed for Norden til at placere sig på den europæiske markedspolitiske scene. ¹¹² De nordiske landes reaktion på initiativet, oplyste Nyboe Andersen efterfølgende til UPN, havde »gennemgående været gunstige, og specielt havde den norske holdning været mindre negativ, end man måske kunne vente.« ¹¹³ Baunsgaard havde desuden inviteret de interesserede lande til København til videre drøftelser af initiativet, hvilket var i overensstemmelse med notitsen af 29. november 1967. Kun Island afslog invitationen. Akterne viser, at finsk deltagelse i drøftelserne tilsyneladende ikke bekymrede MS. Derimod bekymrede MS sig særligt for Norges holdning til initiativet.

De fire landes delegationer mødtes i København 22. – 23. april 1968. Her vedtog de, at et udvidet nordisk samarbejde – Nordek – skulle indrettes, så tilknytning til EEC var en del af målsætningen. De fire delegationer vedtog desuden, at Nordek-samarbejdet ikke skulle inkludere udenrigs- eller sikkerhedspolitik, og at samarbejdet skulle tage hensyn til både EFTA's og de fire landes nationale interesser. Inden for disse rammer udpegede man en række konkrete samarbejdsområder. Endelig blev en embedsmandskomité nedsat med en repræsentant for hvert land, der skulle udarbejde en rapport om samarbejdet inden 1. januar 1969. ¹¹⁴

Baunsgaards lancering af initiativet blev bemærket i EEC. Her udtalte kommissær Maritino, at selv om initiativet havde et klart europæisk

¹¹⁰ Johnny N. Laursen m.fl.: A Nordic Alternative to Europe? The Interdependence of Denmark's Nordic and European Policies, i Hans Branner m.fl. (eds.): *Denmark's policy towards Europe after 1945 – History, Theory and Options*, Odense, 2000, s. 230f.

¹¹¹ Notat fra MS, 30.12.1967, RF, s. 8. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

¹¹² Nordisk Råds 16. session, Oslo, 1968, s. 62ff.

¹¹³ Referat af fællesmøde den 14.3.1968, 18.3.1968, RF, s. 7. RA UM 3.E.92/68/3.

¹¹⁴ Lasse Sonne: *Nordismens debacle?*, København, 1998.

sigte, så »kunne man dog ikke se bort fra, at 'der var en lille sølvklokke, der ringede for EEC og angav, at den europæiske integrationsproces ikke havde ubegrænset tid'.«¹¹⁵

Sideløbende med drøftelser om Nordek-planen og embedsmandskomiteéns arbejde slog Warszawa-pagten »foråret i Prag« ned med militærmagt i midten af august 1968. Reaktionen fra NATO lod vente på sig, men i midten af november 1968 erklærede NATO handlingen for værende i strid med FN-traktaten. Situationen i Tjekkoslaviet havde givet ny vitalitet til NATO-samarbejdet. I oktober 1968 lod Finland i dyb hemmelighed parterne i Nordek-forhandlingerne vide, at man i ly af situationen i Prag ville forsøge at rykke tættere på Norden og Vesteuropa.¹¹⁶

Den 3. januar 1969 forelå den nordiske embedsmandskomiteés rapport, der reflekterede både enighed og uenighed. I et tillæg havde rapporten en dansk særudtalelse. Heri understregede Danmark, at man kun var interesseret i Nordek-samarbejdet, hvis det havde tilstrækkelig bredde og fortsat havde EEC som sin klare målsætning.¹¹⁷ Den danske særudtalelse var genstand for undren ved det efterfølgende statsministermøde i Stockholm den 18. – 19. januar 1969, men ministrene besluttede, at komitéen skulle arbejde videre og i midten af juli 1969 forelægge ministrene et udkast til en traktat.

Ambassadørmødet i København den 27. – 28. januar 1969

I lyset af den nordiske embedsmandskomiteés rapport hjemkaldte MS ambassadører fra en række EEC- og EFTA-landene til drøftelser i UM den 27. og 28. januar 1969 for at være i stand til at rådgive regeringen på bredest muligt grundlag. Drøftelserne mundede ud i en lang række væsentlige anbefalinger.

Jens Christensen vurderede under disse drøftelser, at de nordiske samarbejdsplaner »ikke mere kunne standses«, såfremt planerne: »fandt bred tilslutning på Nordisk Råds session [...]«¹¹⁸ Hertil bemærkede ambassadør Thrane, EFTA-missionen, med beklagelse, at ambitionsniveauet bag Nordek-initiativet var faldet siden ambassadørmødet

¹¹⁵ Notits fra MS, 2.5.1968. RA UM 73.C.100.b., pk. 3. Maritino var den kommissær, der havde ansvaret for udvidelsen, der blev afsluttet i 1972.

¹¹⁶ Telegram, amtel nr. 219, amb. Stockholm, 25.10.1968, Strengt fortroligt. RA UM ad.73.C.100.b.

¹¹⁷ Notat fra MS, Vedr. embedsmandskomiteéns rapport, 13.1.1969. RA UM 73.C.100.l., pk. 2.

¹¹⁸ Referat, 5.3.1969, RF, s. 3. RA UM 73.C.100.l., pk. 4.

den 18. december 1967. Thranes holdning var, at et helhjertet forsøg var forudsætningen for succes.¹¹⁹ Derfor foreslog Thrane, at traktatgrundlaget for Nordek muliggjorde dybere nordisk samarbejde.¹²⁰ Ambassadør Gundelach, EEC-missionen, mente derimod, at en udtrædelsesklausul burde indføres i en eventuel Nordek-traktat.¹²¹

I et andet spørgsmål delte Gundelach holdning med ambassadør Erling Kristiansen, London, samt ambassadør Hjorth-Nielsen, NATO-missionen. De var bekymrede for konsekvenserne af et samarbejde med det neutrale Sverige. For det første frygtede de, at det kunne medføre, at Danmark mistede den parallelle forhandling med Storbritannien i EEC-forhandlingerne. For det andet, som Hjorth-Nielsen formulerede det, lå der bag oprettelsen af EEC et politisk perspektiv, og »Mange vil kunne frygte, at det nordiske samarbejde ville trække Danmark i neutralistisk retning, og at det ville være umuligt at foretage en deling mellem det økonomiske og politiske samarbejde.«¹²² Samarbejdet ville derfor kunne afskære Danmark fra at indtræde i EEC. Gundelach tilføjede, at det politiske aspekt bag EEC ikke blot omfattede: »udenrigs- og sikkerhedspolitik [...] men også skabelsen af en fuldstændig økonomisk union.«¹²³ Den tidligere udenrigsminister og ambassadør i Rom Hans Tabor tilføjede i forlængelse heraf, at Nordek-planen og samarbejdet med Sverige indebar risiko for, at EEC-landenes positive syn på Danmark ville ændre sig i negativ retning.¹²⁴

Endelig gentog ambassadør Schram-Nielsen, Paris, tidligere advarsler om, at Frankrig måske ville benytte Nordek »som påskud for at føre den europæiske integration ind på et sidespor, således at fremtidens Europa ville bestå af en fast kerne, der ville udgøres af EEC's nuværende medlemslande, omgivet af forskellige satellitter, hvoraf Norden ville være én.«¹²⁵ Både Baunsgaard, Hartling og Nyboe Andersen deltog i drøftelserne og kunne derfor notere sig de delte meninger og advarsler, som ambassadørerne udtrykte på mødet. Advarslerne om Nordek var mangelstemmige, fortalene få.

Den 4. februar 1969 erklærede Nyboe Andersen under en debat i Folketinget, at Nordek-forhandlingerne var i en afgørende fase. Nyboe Andersen fremhævede blandt andet, at realiseringen af Nordek ville kræve et uafhængigt organ, der »ikke i for høj grad er præget af snævre

¹¹⁹ Referat, 18.2.1969, RF, s. 3. RA UM 73.C.100.I., pk. 3.

¹²⁰ Referat, 5.3.1969, RF, s. 6f. RA UM 73.C.100.I., pk. 4.

¹²¹ Op.cit. s. 7.

¹²² Referat, 18.2.1969, RF, s. 3. RA UM 73.C.100.I., pk. 3.

¹²³ Referat, 5.3.1969, RF, s. 6. RA UM 73.C.100.I., pk. 4.

¹²⁴ Op.cit. s. 11.

¹²⁵ Op.cit. s. 10.

nationale interesser [...]»¹²⁶ Tanken om et supranationalt organ havde allerede mødt betydelig modstand blandt de øvrige tre nordiske lande. Desuden ville oprettelsen af et sådant organ betyde, at man sad en lang række centrale ambassadørers indstillinger overhørig. Udtalelsen kan således umiddelbart give anledning til undren.

De Gaulles afgang

Den 28. april 1969 kom en uventet åbning i den europæiske markedsituation. De Gaulle trådte tilbage som Frankrigs præsident af indenrigspolitiske årsager godt to et halvt år før embedstidens udløb. Ambassadør Gundelach havde på ambassadørmødet i januar 1969 henvist til, at en åbning af den art var sidste chance for forhandlinger med EEC, der ellers ville: »have lange udsigter.«¹²⁷ De Gaulles afgang betød, at »den frosne overflade af den gaullistiske istid i Europa«¹²⁸ begyndte at tø og skabte, erindrer Jens Christensen »i hvert fald for de danske Nordek-forhandlere [...] en ny og uforudset situation.«¹²⁹

Danmark var parat til at genoptage forhandlingerne med EEC. Den 23. maj 1969 mødtes Nyboe Andersen og den franske udenrigsminister Debré i Paris, hvor de drøftede Nordek-initiativet og den dansk-britiske sammenkobling i EEC-ansøgningerne. Debré understregede på mødet, at »det anses for udelukket, at et eller flere medlemslande opretholder særlige handelsmæssige relationer med udenforstående lande.«¹³⁰ Nyboe Andersen undveg og forsikrede, at udformningen af Nordek ikke ville komme i konflikt med Debré's udmelding. Debré konstaterede, at i så fald ville de danske vanskeligheder i forhold til EEC primært knytte sig til Storbritanniens forhandlinger.

Den erosion, som Nordek-forhandlingerne havde oplevet det første halvår af 1969, tog nu til i omfang.

Hotel Marina-forhandlingerne og efteråret 1969

I juli 1969 mødtes den nordiske embedsmandskomité to gange på Hotel Marina i Vedbæk for at få traktatudkastet til Nordek forhandlet

¹²⁶ Redegørelse i Folketinget af økonomi- og handelsminister den 4. februar 1969. Folketingstidende, 1968-69, bd. II, spalte 3519, 3514.

¹²⁷ Referat, 5.3.1969, RF, s. 6. RA UM 73.C.100.1., pk. 4.

¹²⁸ Depeche nr. III fra amb. London, 8.4.1969. RA UM 105.E.10.a., pk. 7.

¹²⁹ Jens Christensen: Danmark, Norden og EF 1963-72, i Birgit Nüchel Thomsen (red.): *The Odd Man Out? Danmark og den Europæiske integration 1948-1992*, Odense, 1993, s. 141.

¹³⁰ Referat, 23.5.1969, s. 2. RA UM 108.B.2/Dan., pk. 21.

på plads. Imidlertid var der principel uenighed både om samarbejdets karakter og centrale samarbejdsområder. Udkastet lå – med sine uenigheder – færdigt den 17. juli 1969. Fra dansk side understregede man fortsat kravet om, at samarbejdet ikke måtte stille hindringer i vejen for EEC-medlemskab.¹³¹ Jens Christensen har efterfølgende påpeget, at havde det ikke været for særlig Baunsgaards ønske, kunne den danske regering have begravet Nordek-initiativet i Vedbæk »med »æren« i behold.«¹³² Trods det ufuldstændige traktatudkast, der ikke opfyldte de danske interesser, besluttede regeringerne at fortsætte forhandlingerne om Nordek-initiativet i efteråret 1969.

Haag-topmødet og Nordek-forliset

I EEC var der også bevægelse, og på et topmøde i Haag 1. – 2. december 1969 blev de seks EEC-lande enige om, at de ville påbegynde optagelsesforhandlinger med de interesserede ansøgere fra sommeren 1970. Efter topmødet i Haag begyndte finsk usikkerhed at vise sig offentligt i forhold til Nordek-forhandlingerne. Den 5. december 1969 aflyste Finland et planlagt møde mellem de nordiske delegationer i Åbo, men efter dansk pres blev mødet alligevel gennemført 12. – 13. december 1969. I dagene op til dette møde luftede Baunsgaard og Krag tanken om et dansk-norsk-svensk samarbejde – Scandek – såfremt Finland trak sig fra Nordek-forhandlingerne, men tanken fik ikke opbakning fra Norge og Sverige.¹³³

Fra finsk side ønskede man forhandlingerne om Nordek udsat til efter det finske valg den 15. – 16. marts 1970. Bag denne udmelding lå en voldsom indenrigspolitisk uenighed i Nordek-spørgsmålet, en uenighed der nær havde sprunget den finske regering.¹³⁴ Til trods herfor erklærede Finland den 12. januar 1970, at man var villig til at fortsætte Nordek-forhandlingerne under visse betingelser, herunder at Finland kunne afbryde forhandlingerne, såfremt en af parterne i Nordek-forhandlingerne indledte forhandlinger med EEC.¹³⁵

¹³¹ Gunn-Helen Nørbech: *Samarbeid til besvær*, Trondheim, 1998, s. 78ff, 88.

¹³² Jens Christensen: Danmark, Norden og EF 1963-72, i Birgit Nüchel Thomsen (red.): *The Odd Man Out? Danmark og den Europæiske integration 1948-1992*, Odense, 1993, s. 141.

¹³³ Franz Wendt: *Cooperation in the Nordic Countries – Achievements and Obstacles*, Stockholm, 1981, s. 131.

¹³⁴ Lasse Sonne: *Nordismens debacle?*, København, 1998, s. 28.

¹³⁵ Telegram, amtel nr. 9, amb. Helsingfors, af 22.1.1970, officielle meddelelse, 12.1.1970. RA UM 73.C.100.b., pk. 6.

De nordiske udenrigsministre mødtes herefter i Reykjavik og underskrev aftalen om Nordek-traktaten ved Nordisk Råds 18. session i dagene 7. – 12. februar 1970, hvorefter ratifikationen skulle ske i de nationale parlamenter inden den 1. april 1970.¹³⁶ Traktaten foreskrev en todelte ikrafttræden. Første fase skulle træde i kraft den 1. januar 1972. I denne fase ville den nordiske toldunions harmonisering ligge inden for rammerne af EEC's lovkompleks. Anden fase skulle træde i kraft 1. januar 1974. Herefter ville toldunionen i Nordek-samarbejdet være etableret fuldt ud med harmoniseringer, der var mere vidtgående end det, som *acquis communautaire* foreskrev for EEC-samarbejdet. Ikrafttræden af anden fase ville indebære en vanskeliggørelse af optagelse i EEC. Toldunionen ville blive realiseret, såfremt traktaten ikke blev opsagt inden 31. december 1972. Traktatens todelte ikrafttræden og adgangen til opsigelse var blevet til på baggrund af et dansk forslag.¹³⁷

Imidlertid meddelte den nyudnævnte finske statsminister Koivisto den 24. marts 1970, at Finland ikke ønskede at ratificere Nordek-traktaten. Den 6. april 1970 gentog præsident Kekkonen meddelelsen i det finske parlament under henvisning til betingelserne fra 12. januar 1970.¹³⁸ Nordek-samarbejdet forliste!

EEC-medlemskabet

Efter Nordek-forhandlingernes forlis optog EEC og ansøgerlandene i juli 1970 forhandlinger om medlemskab. Den største forhindring for Danmark blev, som Debré forudså i maj 1969, forhandlingerne mellem Storbritannien og EEC. De danske forhandlinger med EEC koncentrerede sig om landbrug og EEC-budgettet; om hvorledes det fællesnordiske arbejdsmarked og de danske pensionsordninger kunne indpasses i *acquis communautaire* og om de planer, der skulle etablere en økonomisk og monetær union.¹³⁹

Den 20. januar 1972 underskrev statsminister Krag, der havde genvundet regeringsmagten efter valget i september 1971, på vegne af den danske regering dansk medlemskab af EEC. Den efterfølgende folkeafstemning den 2. oktober 1972 blev et ja til EEC.

¹³⁶ Claes Wiklund: Nordek-planen och dess föregångare, i Claes Wiklund: *Norden i sicksack*, Stockholm, 2000, s. 117.

¹³⁷ Nordisk Utredningsserie 1969:11, Udvidet Nordisk økonomisk samarbejde; Markedssekretariatet: *Udkast til Traktat om oprettelse af organisationen for nordisk økonomisk samarbejde*.

¹³⁸ Lasse Sonne: *Nordismens debacle?*, København, 1998, s. 68.

¹³⁹ Johnny Laursen m.fl.: *Denmark's Road to the EEC, 1945-72*, working paper, 2002, s. 21.

I 1995 så Jens Christensen tilbage på dansk markedspolitik og skrev, at »Trods alt kan man vel med hensyn til markedspolitikken konkludere, at den i 1960'erne førte politik har været en succes i den forstand, at det lykkedes at komme ind i 'fællesskabet'.«¹⁴⁰

Dansk markedspolitik

På baggrund af ovenstående tegner der sig konturerne af to konkurrerende »policies« bag den danske markedspolitik. De to »policies« viser sig i et samspil mellem de overvejelser MS gjorde sig fra sidste halvdel af 1967 om det nordiske initiativ; den danske særudtalelse til embedsmandsrapporten i januar 1969; indstillingerne fra flere centrale ambassadører på ambassadørmødet i januar 1969 samt udtalelserne i Folketinget 4. februar 1969. I lyset af disse elementer tegner konturerne af de konkurrerende »policies« sig således:

På den ene side den officielle danske politik, der tilkendegav et ønske om at gennemføre Nordek med sigte på EEC-medlemskab. På den anden side en række indstillinger fra det administrative niveau, der ikke konstituerede en entydigt artikuleret »policy«, men hvis mål var EEC-medlemskab uden om Nordek, da Nordek ansås for skadeligt for danske interesser. Ammunitionen til denne »policy« blev leveret af en række centralt placerede embedsmænd i UM. Deres indstillinger tager en bred vifte af hensyn, der omfatter forholdet til EEC, NATO og Storbritannien samt en indenrigspolitisk »afsikring af opinionen« i forhold til den nordiske markedsoption i Danmark.

Hvilken indflydelse en sådan konkurrerende »policy« har haft, og om den ligefrem har sigtet på at sikre det »rigtige forlis« i Nordek-forhandlingerne for Danmark, det vil sige et forlis, der ville give »nordisk rygdækning«,¹⁴¹ er vanskeligt at besvare entydigt. Artiklen fremdrager dog indikationer af en sådan anden »policy«, men yderligere forskning er påkrævet for at underbygge dem. Et interessant spørgsmål i den forbindelse er:

Var det af hensyn til det »rigtige forlis« at forhandlingerne blev fortsat efter møderne på Hotel Marina, idet et dansk nej til videre forhandlinger ikke ville have kunnet begrave »det nordiske spøgelse«¹⁴² og dermed afsikret opinionen til fordel for EEC?

¹⁴⁰ Jens Christensen: Før og efter 1970, i Udenrigsministeriet: *Nye Grænser – den danske udenrigstjeneste 1970-95*, København, 1995, s. 50.

¹⁴¹ Notat, 14.7.1967, RF, s. 6. RA UM 73.C.100.b., pk. 1.

¹⁴² Bo Lidegaard: *Jens Otto Krag, bind II, 1963-1978*, København, 2002, s. 403.

Konklusion

I lyset af de Gaulles udtalelser den 16. maj 1967 havde MS allerede to uger senere i hemmelighed udarbejdet fundamentet til et markedspolitisk alternativ – det nordiske initiativ – til at sidde passivt og afvente, at endnu en udvidelsesforhandling med EEC skulle blive mulig. Et alternativ – et »window of opportunity« – der kunne navigere Danmark i en bedre position i forhold til optagelse i EEC. Det nordiske initiativ var et beredskab i det sandsynlige tilfælde, at de Gaulles udtalelser ville afføde endnu et forlis i EEC-optagelsesbestræbelserne. Af de markedspolitiske optioner, som Danmark var konfronteret med, viste det nordiske initiativ sig på en konstruktiv måde at kunne udnytte situationen i kølvandet på de Gaulles udtalelser. Det er således unuanceret at betragte det nordiske initiativ som et initiativ i mangel af bedre.

På kort sigt kunne Norden komme til at fungere som brobygning mellem Storbritannien og EEC. På lang sigt, og hvis Storbritanniens optagelse i EEC udeblev, kunne Norden gå ind og erstatte afhængigheden af Storbritannien i forhold til optagelse i EEC. Dette ville betyde et opgør med den hidtidige markedspolitik, »senest samtidigt med Storbritannien« -politikken. Imidlertid viser ovenstående, at allerede fra juli 1967 arbejdede MS desuden med, at det nordiske initiativ kunne styrke den danske markedspolitiks EEC-målsætning. Således at forstå, at forliste forhandlingerne om Nordek-initiativet ville det tage brodden af de indenrigspolitiske kræfter, der ønskede Norden som et reelt alternativ til EEC. MS understregede direkte i sin endelige indstilling til regeringen fra årsskiftet 1967/68, at det nordiske initiativ kunne afføde indenrigspolitiske vanskeligheder i kraft af en følelsesmæssig opbakning i dele af befolkningen i forhold til EEC-målsætningen.

Hermed tegner der sig en ændring i MS's opfattelse af det nordiske initiativ fra maj til december 1967. I maj 1967 anså MS det nordiske samarbejde som en mulighed. En mulighed for måske at opnå en større tyngde og derigennem få en større indflydelse og bevægelsesfrihed i en fastlåst markedspolitisk situation domineret af Frankrig og Storbritannien. I december 1967 anså MS fortsat initiativet som en mulighed, men nu i højere grad på grund af samarbejdets strategiske potentiale i forhold til en ikke uønsket indenrigspolitisk effekt snarere end det nordiske initiativs reelle samarbejdsværdi.

Indstillingen fra MS til Krag og regeringen var en køreplan for et nordisk samarbejde med EEC-medlemskab som målsætning – en målsætning der kunne opnås ved at afsikre den indenrigspolitiske opinion. Denne afsikringsstrategi forudsatte, at det ikke blev Danmark selv, der

sænkede det nordiske samarbejde. Strategiens succes afhang af at få det »rigtige forlis« af Nordek-forhandlingerne.

Det er vanskeligt at måle embedsmændene i MS's direkte indflydelse på beslutningsprocessen i forbindelse med Nordek-initiativet. Imidlertid viser analyserne, at indstillinger fra MS i vid udstrækning blev fulgt på det politiske niveau i regeringen. Det må derfor konkluderes, at MS spillede en afgørende rolle i arbejdet med at støbe de væsentligste kugler til den danske markedspolitik i 1967, og at disse 'kugler' fik en afgørende betydning for de markedspolitiske forhandlinger de følgende år. Således var det MS med Jens Christensen i spidsen, der konciperede Nordek-initiativet og fik det realiseret via det politiske niveau. Det var ligeledes MS og Jens Christensen, der formulerede essensen i afsikringsstrategien, kort før initiativet blev præsenteret på det politiske niveau i Krag's sommerhus i Skiveren juli 1967.

Det er imidlertid også klart, at MS leverede en omfangsrig og indgående politisk-taktisk rådgivning til Krag-regeringen også efter, at der var udskrevet folketingsvalg i midten af december 1967. MS bevægede sig hermed et godt stykke ind i gråzonen for, hvad en dansk embedsmand kan levere af rådgivning til den fungerende regering i en valg-situation.

Det fremgår desuden, at der herskede uenighed blandt ambassadørerne i forhold til det nordiske initiativ. Trods en overvægt af advarsler fra ambassadørerne imod det nordiske initiativ valgte MS at indstille lancering af initiativet til regeringen. MS og Jens Christensen formåede at udøve en afgørende indflydelse på udformningen af den danske markedspolitik, en indflydelse der reelt strakte sig ind i gråzonen mellem det administrative niveau og det politiske niveau.

Det nordiske initiativ, som MS og Jens Christensen udarbejdede, må derfor betragtes som et forsøg på aktivt at øve indflydelse i en vanskelig europæisk markedspolitisk situation. Et forsøg, der ændrede karakter fra primært at styrke forhandlingssituationen i forhold til EEC til at tage livet af den nordiske option. Formålet hermed var at sikre den nødvendige opbakning til EEC-medlemskabet.

SUMMARY

Denmark's European Policy and Nordic Cooperation 1967-68

On 11th May 1967 Denmark applied for membership of The European Economic Community (EEC). However, the enlargement effort was de facto put on hold already on 16th May 1967 due to the French president de Gaulle's statement closely corresponding to a veto.

This resulted in drafting of a plan in The Danish Foreign Ministry to handle a situation where the enlargement was put off at least until 1972. The plan was first drafted on 31st May 1967 by a small number of civil servants in the Ministry's Office for Market Affairs (Markedssekretariatet). The plan was to establish a Nordic Union ad modum the EEC amongst primarily Denmark, Norway and Sweden and have Finland and Iceland connected to it with a special arrangement. The Nordic Union was meant to be a supranational organisation aimed at becoming a member of the EEC when the opportunity for enlargement again surfaced. Alongside the draft of a plan to establish a Nordic Union, the plan was seen as an opportunity to cut off the strong public opinion which wanted a Nordic cooperation instead of a membership of the EEC. In Markedssekretariatet the idea was that if the Nordic Union plan was made public but failed it would no longer constitute an alternative to the EEC. This would be advantageous for strengthening the public opinion in favour of an EEC-membership. The elaboration was made just a few days before a high official in the Foreign Ministry for the first time in July 1967 confronted the Prime Minister and Foreign Minister, Jens Otto Krag, with the plan. It was decided between Krag and high officials to put off the implementation of the plan until a final veto locked down the enlargement of the EEC.

The plan to implement the Nordic Union was put on rails by Markedssekretariatet in the last part of November 1967 when the final veto was made by de Gaulle on 27th November 1967 which was repeated and emphasised in the middle of December 1967. The Plan was then first made public as part of the Social Democratic Party programme during the election campaign in January 1968, but did not make headlines. After the election the new liberal government adopted the plan, which Markedssekretariatet had masterminded and tabled it at the Nordic Council meeting in Oslo on 17th February 1968. This led to two years of negotiations on how to establish the close Nordic cooperation, which was named Nordek.

The Nordek plan was turned down in March 1970 by Finland, at a time when Denmark besides the Nordek negotiations also was in close contact with the EEC in order to become a member. This contact led to negotiations and a Danish referendum on membership of the EEC in October 1972, which in spite of a significant anti-EEC opinion became a vote for Danish EEC-membership.

The main conclusion in the article is that Markedssekretariatet and the initiative to establish a Nordic Union played a very significant and influential role in the Danish market-policy in favour for EEC-membership.