

Dansk europapolitik 1945-2005: Hovedtræk og hovedbrud

Af Thorsten Borring Olesen, Lektor, Institut for Historie og
Områdestudier, Aarhus Universitet

Det europæiske samarbejde og samvirke har på afgørende punkter skiftet ham i perioden efter 1945. I størstedelen af perioden har Kontinentet som resultat af Den kolde Krig været delt i en Øst- og en Vest-del. Denne opdeling har afgrænset, men også været med til samle inden for blokkene. Mest afgørende har det været, at opdelingen af Europa kom til at gå ned gennem Tyskland, så en mindre del af Tyskland blev indoptaget i Østblokken (DDR) og en større del i Vestblokken (BRD). Denne opdeling af Tyskland, og det faktum at Europa generelt kom så svækket ud af Anden Verdenskrig, at kontinentet mere blev en brik i supermagtskonfrontationen mellem USA og Sovjetunionen end en ligeværdig aktør, repræsenterede afgørende brud i forhold til perioden før Verdenskrigen. Med afviklingen af Den kolde Krig skete der store brud igen, mest markant i form af foreningen af Tyskland, elimineringen af Ruslands kontrol over Østeuropa og samlingen af noget, der næsten kan betegnes som hele Europa i en fælles, bindende samarbejdskonstruktion inden for EU. Det har skabt nye muligheder, men også nye udfordringer, jf. den nuværende forfatningskrise, som det endnu er svært at overskue rækkevidden af.

Set i det lange perspektiv er den europæiske integrationsproces et andet af de afgørende

hamskifter, som har præget efterkrigstidshistorien.¹ Både form, den overnationale karakter, og omfang, mængden af samarbejdsområder og den til stadighed udvidede medlemskreds, gør, at der har været tale om et kvalitativt nyt fænomen. Men EF/EU's historie er ikke kun historien om Europas samling; den er samtidig historien om Europas splittelse. De tidlige europæiske samarbejdsinitiativer i 1950'erne i form af Kul- og Stålonionen eller oprettelsen af EF var også brikker i blokopbygningen mellem Øst og Vest, og var samtidig tillige elementer i en politisk og økonomisk blokopbygning inden for Vestblokken selv, tydeligt markeret især i 1960'erne gennem de to rivaliserende markedsorganisationer EF og EFTA.² Endelig kan man også hævde med blik på situationen i dag, at nok samler EU, men den splitter også fortsat, fordi der i mange europæiske lande står stor intern strid om, hvor store beføjelser Unionen skal have. Sådan har det i øvrigt været i Danmark, lige siden spørgsmålet om dansk medlemskab omkring 1960 begyndte at trænge sig på.

Det var dog ikke først fra 1960, at spørgsmålet om den danske holdning til udvidet europæisk samarbejde kom på dagsordenen. Det gjorde det allerede kort efter krigen i forskellige former. Men fra indgangen til 1960'erne opnåede europapolitikken en sådan vigtighed

og status, at den blev ophøjet som selvstændigt element i den hovedhjørnestensforståelse, som prægede de ledende beslutningstageres horisont. I midten af 1950'erne opererede man i Udenrigsministeriet stadigvæk med en stendysseforståelse, der sagde, at dansk udenrigspolitik havde tre hovedorienteringspunkter, nemlig det globale via FN, det atlantiske via NATO og det nordiske. Senest med indgivelsen af den første danske ansøgning om medlemskab af EF i 1961 blev der dog tilføjet en europæisk hovedhjørneste, som altså figurligt betød, at hovedhjørneste- nene nu kunne ses at understøtte et egentlig hus og ikke kun en stendysse. Hovedhjørneste- nenene repræsenterede de fire væsentligste orienteringer i udenrigspolitikken – de der så at sige bar udenrigspolitikken – og indimellem disse blev de øvrige sider, bl.a. de bilate- rale sider, så håndteret (Borring Olesen & Villaume 2005, s. 15ff., 442ff.).

Med afslutningen af Den Kolde Krig begyndte man konstruktionen af et nyt hus. Den nor- diske hjørneste var blevet ganske porøs og kunne ikke rigtig understøtte huset længere. Den europæiske hjørneste derimod har sam- men med NATO-hjørneste- nenen måttet bære mere, mens arkitekterne har overvejet, hvor- dan en mere tidssvarende bygning kunne kon- strueres. Dette arbejde pågår stadigvæk, uden at det virker som om, at arkitekterne endnu helt har fundet de rette materialer eller har helt klare tegninger at gå efter. Anvendelsen af den europæiske hjørneste er i den forbindelse li- geledes i spil, men også her gælder det, at der er tvivl om, både hvor meget den vil kunne bære – og vil få lov til bære – i fremtiden, og hvilken placering den skal have.

Nedenfor skal det europæiske samarbejds- og integrationsspor i dansk udenrigspolitik fra 1945 til i dag forfølges nærmere. Det sker i fem kronologisk afgrænsede kapitler, 1945-49, 1950-1960, 1961-1972, 1973-1993 og 1994-2005, før det afsluttende afsnit vil søge at samle nogle bredere og længere tråde op.

Europa på dagsordenen 1945-1949

I årene umiddelbart efter Anden Verdenskrig var Danmark ikke voldsomt involveret i ti- dens debatter og bestræbelser på at skabe et mere omfattende europæisk samarbejde (Borring Olesen & Villaume 2005, s. 244-50). Danske politikere var på grund af den udprægede dollarmangel meget interesserede i Marshall-planen og dermed også i den mel- lemstatslige europæiske samarbejdsorganisa- tion OEEC, som blev oprettet i tilknytning hertil. Opmærksomheden var ligeledes i høj grad rettet mod at genoptage og ekspandere det nordiske samarbejde både i form af poli- tikkoordinering inden for FN (en succes) og i form af mere ambitiøse planer om oprettelse af både en nordisk toldunion i tilknytning til Marshall-planen og en nordisk forsvarsunion (fiaskoer). Derimod var der kun behersket in- teresse for tanker om skabelsen af et føde- ralt Europa, der cirkulerede i mange andre lande på denne tid.

Helt fraværende var interessen dog ikke. Der blev således dannet en dansk afdeling af Den Europæiske Parlamentariske Union, hoved- sageligt af kræfter med tilknytning til Venstre og De Konservative. Afdelingen havde gan- ske få medlemmer, skønt finansminister (1945-47) Thorkil Kristensen (V) var for- mand. I 1948 oplevede den danske europade- bat dog et mindre gennembrud i forbindelse med afholdelsen af den store al-europæiske kongres i Haag i maj. Kongressen, der var or- ganiseret af Winston Churchill og Europabe- vægelsen (United Europe Movement) havde 32 danske deltagere. Delegationen blev ledet af Thorkil Kristensen, men blandt de øvrige repræsentanter sås også andre fremtrædende borgerlige politikere som Ole Bjørn Kraft (K), Knud Kristensen (V) og Hermod Lan- nung (RV) samt prominente personer fra kul- tur- og erhvervsliv som Bodil Begtrup (Dan- ske Kvinders Nationalråd), direktør Poul Nørlund (Nationalmuseet) og skibsreder A.P. Møller. Den danske delegation var den største fra Skandinavien, idet de svenske og

norske delegationer kun kunne mønstre 19 og 12 deltagere. Kongressen blev startskuddet til oprettelsen af en dansk afdeling af Europabevægelsen.

Haag-kongressen havde imidlertid kun deltagelse af én dansk socialdemokrat, nemlig Frode Jakobsen. Han deltog som privatperson, fordi partiets ledelse ikke ville give ham lov til at deltage som officiel socialdemokratisk repræsentant i den »borgerlige« Churchill-kongres. Der deltog imidlertid mange socialdemokrater og socialister i kongressen, bare ikke fra Storbritannien og Skandinavien. I Danmark havde Socialdemokratiets leder og statsminister (1947-1950) Hans Hedtoft opmærksomheden mere rettet mod udbygningen af det nordiske samarbejde, ligesom partiet var organiseret i en alternativ europæisk sammenslutning, den socialistiske internationale COMISCO, hvor det britiske Labour førte det store ord. Socialdemokratiet kom dog i stigende grad under pres fra de borgerlige partier, der anklagede det for ikke at engagere sig aktivt i debatterne om Europas fremtid. Det bekom ikke partiet vel, og indenfor Comisco begyndte de danske socialdemokrater at slå til lyd for, at Labour burde indtage en mere positiv holdning i europadebatten og ikke mindst til planerne om oprettelse af et Europaråd – planer som fra slutningen af 1948 for alvor var blevet sat på dagsordenen.

Oprettelsen af Europarådet i 1949 blev på ingen måde det kvantespring frem mod etableringen af Europas Forenede Stater, som mange føderalister havde håbet. En britisk-skandinavisk front sørgede for, at Rådet først og fremmest fik rådgivende kompetencer, og at alle væsentlige beslutninger blev taget ved enstemmighed i ministerudvalget og ikke i parlamentarikerforsamlingen. Debatten omkring oprettelsen af Europarådet er interessant, fordi alle de store partier bakkede op om dansk deltagelse, og fordi denne nyfundne konsensus symbolsk kom til udtryk ved, at

socialdemokrater nu også meldte sig ind i den danske afdeling af Europabevægelsen. Debatten er ydermere interessant, fordi det var den første i efterkrigstiden, hvor suverænitet og overnationalt samarbejde åbent blev diskuteret i Folketinget.³ I Thorkil Kristensens indlæg hed det således: »Man kan ikke få et samlet organ, som har nogen styrke og autoritet, medmindre de enkelte lande efterhånden er villige til at afgive noget af deres suverænitet til fordel for helheden« (Rigsdagstidende, Folketingets forh., 1948-49, 28.6.1949, sp. 5203f.). Det var måske en rigtig indsigt og hensigt, men den skulle vise sig ganske svær at leve ud i virkeligheden.

Mellem Lille Europa og Store Europa 1950-1960

»Så vidt jeg kan skønne, bør dansk politik gå ud på, at vi fuldt ud deltager i ethvert betydende europæisk samarbejde, ikke mindst når Tyskland er med. På den anden side er vores tilknytning til Sverige, Norge og Storbritannien, så intim, at vi ikke kan gå ind i et europæisk samarbejde, hvori disse lande ikke deltager« (UM, GS, 5.E.34.a/2: pk.1 Bem. vedr. Det Europæiske Råds rådgiv. fors. i aug. 1950 modt. indstill. nr. 1.3,4 og 1o, 4.10 1950). Sådan lød vurderingen i 1950 i et responsum vedrørende Europarådets udviklingsmuligheder affattet af Udenrigsministeriets folkeretsekspert professor Max Sørensen. Dette var en tidlig og meget forudseende bedømmelse af, hvad der skulle udvikle sig til Danmarks grundlæggende europapolitiske dilemma i tiden frem til optagelsen i EF i 1972. Max Sørensen havde således blik for, at ikke mindst Tyskland havde potentialet til at (gen)etablere sig som den virkelige dynamo for europæisk økonomisk genopbygning og modernisering, og at landet i forbindelse hermed kunne udvikle sig til et meget betydeligt afsætningsmarked for dansk eksport. På den anden side var Storbritannien i 1950 Danmarks langt vigtigste handelspartner, som aftog i omegnen af 55 % af den totale danske landbrugseksport, og da land-

brugseksporten på dette tidspunkt udgjorde omkring 2/3 af den samlede eksport, spillede det britiske marked naturligvis en overmåde vigtig rolle for dansk økonomi som helhed. De dominerende politiske overvejelser i regering og blandt Udenrigsministeriets embedsmænd tilsagde ligeledes, at Danmark burde holde sig til Storbritannien. Hvis Danmark skulle træde ind i en europæisk klub, ville det være så langt at foretrække, om det kunne ske sammen med Storbritannien og de øvrige skandinaviske lande. På denne måde mente man, at der blev dannet en effektiv modvægt til den sydeuropæiske og især vesttyske indflydelse inden for klubben. Erfaringerne fra krigen, der kun lå fem år tilbage, talte her sit tydelige sprog (Borring Olesen & Villaume 2005, s. 244-75, 279-436).

Dilemmaet i på den ene side at række ud mod Europa og på den anden side at holde sig på samme kurs som Storbritannien, Norge og Sverige kom til at præge den danske politik over for de franske sektorplansforslag fra 1950-51, dvs. Schuman-planen, Pléven-planen og den grønne plan. Over for den førstnævnte plan, som i 1952 mundede ud i oprettelsen af Kul- og Ståunionen dannet af De Seks (Frankrig, Vesttyskland, Italien og Benelux-landene), viste danske regeringer betydeligt større interesse end både Storbritannien og de øvrige skandinaviske lande. Det samme gjaldt i forhold til den grønne plan, der tog sigte på at regulere produktion og salg af landbrugsprodukter på det europæiske marked. De danske regeringer var dog ikke begejstrede for de overnationale aspekter indbygget i disse samarbejdsplaner. Den store bekymring rettede sig især imod, at en tilslutning til disse to planer givetvis også ville lede til en nødvendig opslutning om Pléven-planen, dvs. til et forsvarsfællesskab med en Europa-hær, hvorved Danmark ville blive indlemmet i et overnationalt Lille Europa uden britisk deltagelse. Som souschefen for Udenrigsministeriets Økonomisk-Politiske Afdeling, Erling Kristiansen, udtrykte det, så

havde det været dansk politik »gennem generationer«, at undgå at blive absorberet af Tyskland, og dette hensyn øvede fortsat en væsentlig indflydelse »på vor holdning« til forsvarsfællesskabet og Europa-hæren (UM, GS, 74 C,13.f, pk.1: brev Erling Kristiansen-Bartels 11.10.1952; se også Branner 1993).

Det danske dilemma blev imidlertid på mange måder mere akut, da forsvarsplanerne faldt til jorden på grund af mangel på opbakning til projektet i Frankrig selv. I kølvandet på skuffelsen over kollapset lancerede De Seks nemlig en ny storstilet plan, der tog sigte på at skabe et økonomisk fællesskab, EF, bygget op omkring en toldunion – en plan som blev realiseret med underskrivelsen og ratificeringen af Rom-traktaterne i 1957. Det akutte bestod i, at Max Sørensens forudsigelser fra 1950 havde vist sig korrekte. Vesttyskland var blevet en økonomisk dynamo i Vesteuropa, og det vesttyske marked havde fået øget betydning for Danmark, mens det britiske var stagnerende. I EF var det oven i købet hensigten at skabe et fælles marked for landbrugsprodukter, som briterne havde afvist at inddrage, da de som modforslag til De Seks' planer lancerede idéen om at skabe et større OEEC-baseret frihandelsområde. Fordi det britiske frihandelsforslag var mindre bindende i sin opbygning end EF, kunne EF godt fungere inden for forslagens rammer, som på denne måde altså tog sigte på at inkorporere det tættere organiserede Lille Europa i et løsere Store Europa.

Det var i dette lys, at de danske landbrugsorganisationer og partiet Venstre fra 1957 begyndte at lægge pres på periodens socialdemokratiske eller socialdemokratisk-ledede regeringer for at sondere mulighederne for dansk medlemskab af EF nærmere, selv uden britisk følgeskab. Skønt statsminister H.C. Hansen og udenrigsøkonomiminister Jens Otto Krag udadtil forfægtede en politik, hvor alle døre så at sige blev holdt åbne (nordiske fællesmarkedsordninger med eller uden til-

knytninger til andre europæiske arrangementer, brede OEEC-løsninger og EF-medlemskab), er det oplagt, at Socialdemokratiet aldrig i denne periode for alvor overvejede et dansk medlemskab uden samtidigt følgeskab af Storbritannien og de øvrige skandinaviske lande (Laursen 1993 og 2000).

Da regeringen i 1958 fremlagde den såkaldte chok-rapport, der viste, at op imod 40 % af dansk industri ville møde så forøget konkurrence på hjemmemarkedet ved et dansk medlemskab af EF, at man måtte forudse decideret produktionstilbagegang, begyndte industrien og Det Konservative Folkeparti at nærme sig regeringens position. Det lettede det politiske pres på regeringen, men det løste på ingen måde markedsdilemmaet. Regeringens foretrukne løsning hed en nordisk industritoldunion, som kunne indpasses i en bredere OEEC-frihandelsløsning med deltagelse af EF, og som også ville inddrage fri handel med landbrugsprodukter. En sådan løsning var dog ren ønsketænkning. I 1958 tog Frankrig livet af det britiske OEEC frihandelsforslag ved at nægte at forhandle mere om det, mens de nordiske planer var blevet begravet i endnu en runde af detaljerede embedsmandsundersøgelser. Værre endnu trak en ny og større trussel op i horisonten. Inspireret af oprettelsen af EF og OEEC-planernes fiasko begyndte især Sverige og Schweiz at lufte ideer om, at en række af OEEC's ikke-EF-medlemmer skulle gå sammen og danne en konkurrerende markedsblok til EF. Da det tidligt i 1959 lykkedes at vinde Storbritanniens støtte til tanken, blev den til realitet i form af oprettelsen af frihandelsorganisationen i EFTA, som syv lande, De Syv, stod bag (de skandinaviske lande, Storbritannien, Schweiz, Østrig og Portugal).

Både den danske regering og oppositionen var yderst skeptiske over for oprettelsen af EFTA. Det var der to hovedårsager til. For det første frygtede man, at EFTA kunne føre til egentlig handelskrig mellem De Seks og

De Syv og gøre markedsopsplitningen i Vest-europa permanent. For det andet var man i Danmark dybt kritisk over for, at EFTA kun skulle baseres på fri handel med industrivarer og altså ikke indbefatte landbrugsvarer. Selv om Danmark ganske vist modtog en vis kompensation fra de øvrige lande gennem bilaterale aftaler, der sikrede forbedret adgang for landbrugsvarer til de øvrige EFTA-landes markeder, kunne dette slet ikke opveje de tab, som Danmark måtte forudse i forbindelse med gennemførelsen af en fælles landbrugs-politik i EF. Danmark var havnet i den næsten kufaske protektionistiske knibe, at landets landbrugseksportører blev hindret adgang til den markedsblok, man ikke var medlem af, mens de samtidig også var forhindrede i frit at omsætte varerne i den blok, man var medlem af (Malmborg & Laursen 1995).

På den baggrund ønskede landbruget og Venstre ikke at støtte dansk indgang i EFTA. Medlemskabet blev dog alligevel en realitet gennem tilslutning fra regeringspartierne Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Retsforbundet og med støtte fra Det Konservative Folkeparti, hvilket ledte til ratifikation af den såkaldte Stockholm-konvention i det tillige forår 1960. Beslutningen var på mange måder symbolsk, idet den signalerede, at landbruget ikke længere var i stand til afgørende at præge den danske udenrigsøkonomiske orientering, mens den samtidig repræsenterede en sejr (i nederlaget), for hvad man kan kalde den uerklærede alliance af repræsentanterne for den moderne danske industriøkonomi, nemlig på den ene side Socialdemokratiet og fagbevægelsen og på den anden side De Konservative og industrien (Laursen 1993, s. 75; Borring Olesen & Vil-laume 2005, s. 435f.).

I det europæiske venteværelse 1960-1972

EFTA-medlemskabet vakte på ingen måde højstemt jubel, heller ikke i de kredse som trods alt støttede beslutningen. Det kom tydeligt frem i en tale, som statsminister H. C.

Hansen holdt ved Journalistforbundets årsfest i december 1959. Her sagde han bl.a.:

»Også på det markedspolitiske område er der sket betydningsfulde ting i 1959. Ingen af os var umiddelbart begejstrede, da de første tanker om et ydre frihandelsområde fremkom. Men i de forhandlinger, der fulgte, lykkedes det at få sådanne ændringer indført – forbedringer både fra et europæisk synspunkt og fra dansk landbrugs og industris synspunkt – at resultatet blev acceptabelt. Frihandelsområdet er en løsning, vi kan stå os ved, indtil det store europæiske marked bliver til virkelighed, og det må der fortsat arbejdes energisk på. At etableringen af De Seks og De Syv i sig selv indebærer kimen til en splittelse, er en kendsgerning, vi i denne forbindelse med rette henviser til« (UD-S, HP1, AD: 1959 (aug.-dec.): manus til tale 13.12.1959)

Grunden til denne beherskede entusiasme lå bl.a. i det forhold, at selv om EFTA-medlemskabet kan siges at repræsentere en sejr for den moderne industriøkonomi over de traditionelle landbrugsinteresser, så skal denne tolkning ikke overdrives. Pointen er nemlig den, at landbruget fortsat var et vigtigt redskab i bestræbelsen på at industrialisere Danmark. Som udenrigsminister Jens Otto Krag havde udtrykt det over for den tyske økonomiminister Ludwig Erhard, var landbruget vitalt for dansk industri, fordi industrialiseringen krævede store investeringer. Et højt investeringsniveau krævede igen en sund betalingsbalance og til sikring heraf var landbrugseksporten uomgængelig (UM, GS, 73.B.66.f, pk. 12: samtale i UM med Erhard 19.5.1958).

Derfor kan det næppe betegnes som overraskende, at Danmark nærmest i bogstaveligste forstand sad på dørtrinnet i Bruxelles parat til at aflevere en EF-ansøgning, da den britiske regering i august 1961 indgav sin første ansøgning. I Folketinget var der et massivt flertal for medlemskab sammen med Storbritannien. Flertallet overgik endda 5/6-krævet, som ifølge Grundlovens paragraf 20 krævedes, hvis der var tale om at indlede et

mellemfolkeligt samarbejde, som betød afgivelse af national suverænitet i nærmere bestemt omfang. Var der ikke så stort et flertal, kunne beslutningen ifølge Grundloven alligevel træffes ved almindeligt flertal, hvis beslutningen derefter ved en bindende folkeafstemning blev godkendt med et flertal, der samtidig udgjorde mindst 30 % af samtlige valgberettigede vælgere. Gennem de næste ti år frem til 1971 var der faktisk det tilstrækkelige 5/6-flertal i Folketinget, men ved september-valget det år tippede balancen. Det skete midt i den proces, som endelig banede vejen for dansk medlemskab af EF fra 1. januar 1973. Allerede i månederne før 1971-valget havde ja-partierne lagt sig fast på, at der skulle holdes folkeafstemning. Det skete ikke mindst af hensyn til at neutralisere EF-temaet i valgkampen og i særlig grad for at forhindre, at Socialdemokratiet blev splittet på spørgsmålet (Christensen 1980, s. 166f.; Lidegaard 2002, s. 542-66; Borring Olesen & Villaume 2005, s. 716ff.).

Tilbage i 1961 var ønsket om optagelse helt overvejende baseret på økonomiske ræsonnementer. Et EF-medlemskab sammen med Storbritannien ville betyde, at Danmark kom til at indgå i en markedskonstruktion med sine to vigtigste eksportmarkeder og måske endnu vigtigere blev inkluderet i et fælles marked for landbrugsvarer. Gennem forhandlingerne i Bruxelles under den første optagesrunde i årene 1961-63 accepterede den danske regering ganske vist også Fællesskabets politiske målsætninger, men den virkelige attraktion var toldunionsdelen og Den Fælles Landbrugspolitik (CAP).

Da præsident De Gaulle på egen hånd på en pressekonference i januar 1963 meddelte, at forhandlingerne med Storbritannien måtte afbrydes, blev forhandlingerne med Danmark og andre ansøgerlande ligeledes sat på standby. Afbrydelsen betød, at Storbritannien, Danmark og Norge måtte tilbage til EFTA og søge at hele de sår, der var skabt i organisati-

onen ved, at de tre udbryderlande – nærmest før blækket var tørt på Stockholm-konventionen – havde søgt om optagelse i den rivaliserende vesteuropæiske markedsdannelse. Set i bagklogskabens lys var EFTA dog ikke nogen dårlig erfaring for Danmark. Afviklingen af toldtariffer og kvantitative restriktioner på industrivarer blev gennemført hurtigere i EFTA end i EF, ligesom EFTA udviklede sig til en effektiv øvelsesplads, som rustede dansk industri til mødet med den hårdere konkurrence på verdens- og EF-markederne. I modsætning til den lave vækst i 1950'erne oplevede Danmark i 1960'erne en vækst, som var på linje med de hurtigst voksende økonomier i Vesteuropa (Borring Olesen & Villaume 2005, s. 490-509).

Ikke desto mindre var der i politiske kredse i midten af 1960'erne en udbredt fornemmelse af, at EFTA var ved at løbe tør for damp. Dansk landbrugseksport stagnerede på EFTA-markederne og begyndte i takt med implementeringen af CAP'en at gå direkte tilbage på EF-markederne. Det blev derfor hilst meget velkommen af den danske regering, da EF-ansøgningen i maj 1967 kunne reaktiveres. Krag-regeringen havde dog på den anden side heller ikke denne gang den store tiltro til, at forhandlingerne ville krones med held, hvilket også kom til at holde stik, da De Gaulle endnu engang blokerede for udvidelsen, inden egentlige forhandlinger var kommet i gang. I forventning om, at der heller ikke denne gang ville blive slået hul på bylden, begyndte ledende embedsmænd i Udenrigsministeriets Markedssekretariat omkring chefen Jens Christensen og statsministeren allerede inden De Gaulles endelige veto at planlægge et storstilet nordisk initiativ for at bryde dødvandet.

Resultatet blev Nordek-planen, der gik ud på at skabe et stort og ambitiøst nordisk fællesmarked. Den virkelige hensigt med planen var på den ene side at afkoble den danske EF-ansøgning fra den britiske, fordi planlægger-

ne frygtede, at den fransk-britiske modsætning kunne være ved og hindre britisk optagelse i mange år ud i fremtiden, og på den anden side at tilvejebringe en stærkere og mere effektiv platform for en fælles-nordisk tilnærmelse til EF. Nordek-planen blev således ikke først og fremmest konciperet som en plan i sin egen ret, men som et springbræt til EF. Dette afledede formål var i virkeligheden også det, der forhindrede planens realisering. Det åbenlyse europæiske formål var uspiseligt for Finland (og Sovjetunionen), hvilket fik finnerne til i forhandlingernes elvte time i foråret 1970 at trække sig ud. Med Finland ude forsvandt Norges og Sveriges opbakning ligeledes (Christensen 1993; Borring Olesen & Villaume 2005, s. 515-551).

Den nordiske generalprøve viste sig – som planlæggerne i øvrigt havde forudset – at blive en fordel, da dagsordenen igen vendte sig fra det nordiske til det europæiske. EF-medlemsperspektivet havde på ny fået ny næring efter De Gaulles tilbagetræden i Frankrig, og efter at der havde blæst nye positive vinde fra EF-topmødet i Haag i december 1969. Parallelt med Nordeks sammenbrud forberedte Danmark sig således på en ny EF-optagelsesforhandlingsrunde, og denne gang blev bestræbelserne kronet med held. De danske forhandlinger med EF's Ministerråd og med Kommissionen var uden de helt store dramaer og kontroverser og kom i hus med resultater, der fra dansk regeringsside blev betragtet som ganske gunstige. I sine erindringer har VKR-regeringens udenrigsøkonomiminister Poul Nyboe Andersen da også givet kapitlet om optagelsesforhandlingerne titlen, »De uproblematisk EF-forhandlinger« (Nyboe Andersen 1989, s. 45; M. Rasmussen 2004).

Indenrigspolitisk blev vejen til medlemskab ikke helt så uproblematisk, som det overvældende ja på 63,3 % ved folkeafstemningen 2. oktober 1972 kunne antyde. Som nævnt forsvandt 5/6-flertalet i Folketinget efter valget i september 1971, og fra foråret 1971 begynd-

te opinionsmålingerne at vise en markant stigende tilslutning til nej-siden. Ved indgangen til 1972 fremgik det af Gallup, at modstanderne næsten stod lige med tilhængerne, nemlig 35 % over for 38 % (Petersen 1975, s. 53). I den sidste ende blev det dog afgørende, at regeringen, alle de større partier undtagen SF, det tunge erhvervsliv og størstedelen af pressen støttede ja-kampagnen. Fagbevægelsen derimod var splittet på tværs med omkring en halvdel i hver lejr. Slagvaren i ja-kampagnen var de økonomiske fordele ved medlemskab for Danmark og den danske velfærdsstat, mens de politiske implikationer blev stærkt nedtonet. Af det eksisterende opinionsmateriale fremgår det, at strategien tilsyneladende virkede efter hensigten, idet det i høj grad var de økonomiske argumenter, som trak vælgerne i retning af et ja (Borring Olesen & Villaume 2005, s. 723-33; Hansen, Small & Siune 1973, især tab. 8, s. 120 vedr. stemmemotiver).

Nej-siden derimod lagde i sin kampagne hovedvægten på de politiske aspekter ved medlemskab. Anti-tyske og anti-katolske argumenter blev sat i søen, men hovedtrykket blev dog lagt på argumenterne om, at det danske velfærdsstatssystem ville blive truet, på truslen fra det udenrigspolitiske samarbejde inden for EF, det såkaldte EPS-samarbejde, som kunne underminere den udenrigspolitiske selvstændighed og den udenrigspolitiske koordinering med de øvrige nordiske lande, samt på frykten for suverænitetsstab helt generelt ved indgangen i EF's overnationale strukturer. Som positiv modidentifikation prøvede nej-siden at fremhæve nordisk samarbejde som alternativ til EF-medlemskab, men budskabet var ikke helt let at sælge, ikke mindst fordi alternativet var blevet prøvet og havde spillet fallit med Nordek.

EF-modstanden havde sin største tiltrækning blandt venstrefløjspartierne og på det yderste højre, men der var også betydelige modstandergrupper i Det Radikale Venstre og i Soci-

aldemokratiet. På trods af sin meget heterogene karakter lykkedes det – omsider – i januar 1972 modstandergrupperne og –bevægelserne at danne en fælles nej-paraplyorganisation, Folkebevægelsen mod EF, til at koordinere nej-kampagnen. Alle betydende modstandergrupper undtagen Venstre-socialisterne og Socialdemokrater mod EEC sluttede op om Folkebevægelsen, der, som allerede navnet antyder, prøvede at markedsføre sig og sin kampagne som folkets kamp mod eliten – en argumentation som folket på dette tidspunkt ikke var parat til ubetinget at købe (Laursen & Borring Olesen 2000, s. 65ff; Martens 1979, s. 109-35; S.H. Rasmussen 1997, s. 71-82).

I stilhed og storm 1973-1993

Som det er velkendt, overraskede Jens Otto Krag hele nationen, inklusive Christiansborg-miljøet, ved dagen efter sejren ved folkeafstemningen at annoncere sin afgang. Endnu mere overraskende var det, at det var lykkedes ham at sikre opbakning til at lade Anker Jørgensen efterfølge sig som statsminister. Anker Jørgensen havde som formand for Dansk Arbejdsmands- og Specialarbejderforbund trods udbredt EF-skepsis i Forbundet støttet Danmarks optagelse. Anker Jørgensen var dog modsat Krag en tilhænger med forbehold. Han støttede nok de økonomiske og markeds-mæssige arrangementer inden for Fællesmarkedet, så længe disse i hovedsagen kunne holdes på et mellemstatsligt niveau, der sikrede dansk hånds- og halsret over velfærdsstatsspørgsmål, arbejdsmarkedsspørgsmål m.m., og så længe samarbejdet ikke udviklede sig i en mere forpligtende politisk retning. Denne tilgang til det europæiske samarbejde var ganske typisk for den store centrumgruppe af forbeholdseuropæere, som fandtes i partiet og fagbevægelsen, og som Anker Jørgensen og Ivar Nørgaard var hovedeksponenterne for. Ved at udnævne Anker Jørgensen til sin efterfølger søgte Krag at hele den modsætning mellem Socialdemokratiets forskellige europæiske fløje,

pro-EF-fløjen, forbeholdsfløjen og modstanderfløjen, som var blevet stadig tydeligere under EF-kampagnen i 1971-72. Men kompromisforsøget betød altså, at det var forbeholdslinjen, som blev gjort til grundlaget for partiets politik (M. Rasmussen 2004, s. 555ff.; Borring Olesen & Villaume 2005, s. 731ff.).

På grund af Socialdemokratiets position som regeringsbærende parti i hovedparten af perioden i det første årti efter den danske indlemmelse i EF blev den danske politik i Bruxelles i denne periode derfor generelt præget af en forsigtig mellemstatslig og lav-profileret tilgang. Den danske politik tog sig dog ikke udpræget fodslæbende ud, fordi EF i denne periode på grund af oliekriserne og budgetstriden med Storbritannien ikke opviste den store reformiver eller fremdrift. På denne baggrund blev det lettere at forene den forsigtige danske tilgang med udviklingen i EF. Det ændrede sig imidlertid i midten af 1980'erne, hvor budgetstriden var blevet løst, og effekten af den seneste oliekrise fra 1979 ikke var så mærkbar længere. EF gik ind i en dynamisk periode igen, som dels og først tog sigte på at relancere Europa som en stærk aktør i den internationale økonomi, og som dels og dernæst var et resultat af den »acceleration af historien« – som kommissionsformand Jacques Delors formulerede det – der fulgte i kølvandet på neddroslingen af Den Kolde Krig og Tyskland-spørgsmålets genkomst (Grant 1994, s. 126ff.; Petersen 2004, s. 63-91).

Da denne udvikling tog fart, sad Socialdemokratiet ikke inde med regeringsmagten længere, idet de borgerlige partier ved Schlüter-regeringens tiltræden i 1982 havde sat sig på ministertabureterne. Med Uffe Ellemann-Jensen i spidsen som højtprofileret udenrigsminister begyndte den nye regering gradvist at bryde med den defensive danske europapolitik og sigtede i stedet mod at placere Danmark mere centralt og mere i midten af EF's beslutningstagen. Denne linje var imid-

lertid ikke let at føre igennem, fordi der i Folketinget fortsat var et flertal af socialdemokrater, radikale og folkesocialister m.fl., som ikke delte ønsket om at *mainstreame* dansk europapolitik.

Som på det sikkerhedspolitiske område, var der altså også i europapolitikken tale om et alternativt flertal, hvilket kom klart til udtryk under behandlingen af den nye EF-traktat, Fællesakten, der først og fremmest sigtede mod dannelsen af Det Indre Marked. Regeringen gik ind for dansk tilslutning, men kunne ikke få tilslutning i Folketinget, hvor det alternative flertal blokerede forslaget. Som modtræk udskrev regeringen en vejledende folkeafstemning til afholdelse 27. februar 1986. Denne manøvre kunne kun lykkes, fordi hovedparten af oppositionen accepterede den og lovede at respektere udfaldet af afstemningen. Da et flertal på 56,2 % af de afgivne stemmer faldt ud til fordel for ratifikation af Fællesakten, fik regeringen altså sit ønske opfyldt om, at Danmark kom til at indgå i Det Indre Marked fra første færd (Petersen 2004, s. 379-402).

Under folkeafstemningskampagnen havde Socialdemokratiet slået fast, at partiets modstand ikke skulle udlægges som en afvisning af EF-medlemskabet eller endda Det Indre Marked som sådan. Modstanden var rettet mod særlige sider af Fællesakten, især kodificeringen af EPS-samarbejdet, de udvidede beføjelser til EF-parlamentet samt manglen på tilstrækkelige miljømæssige garantier. Endvidere blev der også udtalt frygt for, at Akten ville underminere den særlige danske arbejdsmarkedsmodel og vigtige elementer af det nordiske samarbejde. Nederlaget ved folkeafstemningen blev imidlertid startskuddet til en revurdering af Socialdemokratiets europapolitik, som i de følgende år blev yderligere hjulpet på vej af, at De Radikale efter NATO-valget i 1988 ændrede kurs og tog plads i den nye KVR-regering, samt af de grundlæggende omvæltninger, der fandt sted

i Europa med afslutningen på koldkrigen og den tyske samling.

Som et udtryk for denne revurdering, der bragte partiets politik i bedre overensstemmelse med regeringens, lykkedes det i 1990 for Socialdemokratiet at blive enig med regeringen om et fælles europapolitisk memorandum. Som følge dels af spill-over fra Fællesakten og dels af de store politiske omvæltninger i Europa var der nemlig blevet sat turbo på integrationsprocessen i form af indkaldelsen af to regeringskonferencer med start i december 1990, der skulle diskutere oprettelse af henholdsvis en Økonomisk og Monetær Union (ØMU) og en egentlig politisk union mellem EF's medlemslande. Memorandummet blev netop udarbejdet som et dansk politisk oplæg til forhandlingerne på disse to regeringskonferencer og er af Nikolaj Petersen senere blevet betegnet som »den hidtil mest prointegrationistiske tilkendegivelse fra dansk side«. I det blev det bl.a. slået fast, at EF skulle styrkes, så det kunne blive »et fundament for hele Europas politiske og økonomiske enhed.« (Petersen 2004, s. 498; også Dinan 2004, s. 233-45).

Den endelige udgave af Maastricht-traktaten eller Traktaten om Den Europæiske Union (TEU), som blev det europæiske resultat af denne proces, indeholdt adskillige danske fingeraftryk, først og fremmest inden for områder som udviklingsbistand, miljø og forbrugerbeskyttelse (idéen til en forbrugerombudsmand var således langt hen dansk). På andre område kæmpede de danske forhandlere mere defensivt, ikke mindst på spørgsmålet om at indføre en forsvarsdimension i det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde (FUSP) og på ØMU-spørgsmålet. Vedrørende det første spørgsmål gik den nye traktat længere end ønsket af især Socialdemokratiet, og i det andet lykkedes det ikke at komme igennem med en generel *opt-out* for de lande, som enten ikke kunne eller ikke ønskede at overgå til ØMU'ens tredje fase. I stedet fik

Danmark en særlig protokoltilføjelse, som slog fast, at der krævedes en folkeafstemningsafgørelse, før Danmark kunne indtræde i den tredje fase.

I København var der glæde over det endelige resultat både i den borgerlige og i den socialdemokratiske lejr. Maastricht-traktaten var så fint et resultat, at den danske befolkning ikke blot ville sige ja, men »ja tak« til traktaten, buldrede Uffe Ellemann-Jensen (Petersen 2004, s. 504). Som bekendt gik det anderledes. Da danskerne gik til valgurnerne 2. juni 1992 for at sige ja eller nej til oprettelsen af EU, blev resultatet et lille, men effektivt nej afgivet af 50,7 % af de deltagende vælgere. Valgresultatet var i bund og grund meget identisk med det, de franske vælgere afgav tre måneder senere med den afgørende forskel, at i Frankrig, var det ja-siden, der løb med den sidste marginal. Begge afstemninger afslørede imidlertid de vanskeligheder, EU-traktaten havde med at opnå borgernes opbakning til det politiske Europa. Det var dog det danske resultat, som i øjeblikket skabte de største problemer, fordi nej'et i princippet betød, at TEU ikke kunne træde i kraft, ikke kun i Danmark men i hele EF-området. Hverken EF eller de store toneangivende medlemslande havde nogen umiddelbar formel for, hvordan krisen kunne løses. Det blev derfor overladt til Danmark selv at fremkomme med kreativ tænkning, der kunne producere en holdbar løsning, som dog ikke samtidig måtte lede til en genåbning af hele unionstraktatgrundlaget med dertil hørende ny forhandlings- og ratifikationsproces.

Den danske formel, der i situationen blev fundet til at løse krisen, hed det nationale kompromis. Det var en politisk aftale, som blev opnået ved at bringe Maastricht-modstanderpartiet Socialistisk Folkeparti ind bag kompromisset – en løsning som i hovedsagen blev designet gennem forhandlinger mellem SF, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre og med KV-regeringen placeret på side-

linjen. Kernen i det nationale kompromis var tre hovedmodifikationer af TEU, nemlig 1) at Danmark ikke skulle deltage i EU's forsvarsdimension, 2) at Danmark ikke ville overgå til ØMUens tredje fase, og 3) at Danmark holdt sig uden for de overnationale sider af det fælles rets- og politisamarbejde. Dertil kom så også en undtagelse fra unionsborgerskabet. Det nationale kompromis repræsenterede en »re-traditionalisering« af dansk europapolitik i den forstand, at det grundlæggende forkastede dansk deltagelse i de mere overnationale og politiske/sikkerhedspolitiske sider af EU-samarbejdet. Disse begrænsninger var, hvad SF ønskede, og skal man tro tidens opinionsmålinger, var det ligeledes, hvad et flertal af befolkningen ønskede. Selv om man kan hævde, at den politiske elite på mange måder var blevet mere integrationistisk siden Danmarks indmeldelse i EF, gjaldt dette tilsyneladende ikke for befolkningen som helhed (Petersen 2004, s. 496-520).

Efter ganske hårde forhandlinger tilstod Det Europæiske Råd i den såkaldte Edinburgh-afgørelse fra december 1992 Danmark de fire opt-outs nedfældet som krav i det nationale kompromis. Danmark fik endda lov til at »opte-in« igen, hvis danskerne – efter de obligatoriske folkeafstemninger – skulle få sådanne lyster. På sin side måtte Danmark acceptere, at Maastricht-traktaten ikke blev genforhandlet, og at de danske undtagelser ikke kunne bruges til at hindre de øvrige lande i at tage mere integrationistiske skridt. Dette resultat banede vejen for en ny folkeafstemning i maj 1993. På modstanderside kæmpede nu de to anti-EU paraplyorganisationer, Folkebevægelsen mod EF og Juni-bevægelsen, der netop var brudt ud fra Folkebevægelsen. På den anden side stod et enigt Folketing minus Fremskridtspartiets medlemmer, som bakkede op om Maastricht-traktaten med de danske modifikationer – »Maastricht uden torne« – som var opnået ved Edinburgh-afgørelsen. Det tippede nej'et

fra året før til et lidt mere manifest flertals-ja på 56,8 % af de afgivne stemmer. Danmark kunne derefter med den handicappedes ret træde ind i EU.

Danske og europæiske dilemmaer 1994-2005

Maastricht-intermezzoet fra 1990 til 1993 havde vist, at dansk europapolitik blev formuleret inden for en strategisk trekant, hvis hjørner bestod af input fra EF/EU-systemet, holdninger og reaktioner fra den danske opinion og den danske politiske elites forsøg på at harmonisere og præsentere EU-indspillene på en måde, som den troede var spiselig for befolkningen. Dette krævede en delikat balanceakt, ikke mindst af politikerne, fordi det grundlæggende var vanskeligt at forudse, hvordan befolkningen ville reagere på europæiske reformforslag (Petersen 1993, s. 87ff. og 2004, s. 618ff.).

En af grundene til, at befolkningens holdninger har været vanskelige at forudse gennem det seneste tiår, er, at EU-modstanden i noget omfang har skiftet ansigt. Det skyldes en form for dobbeltbevægelse, hvor de traditionelle EU-skeptiske kræfter i arbejderbevægelsen og på venstrefløjten er blevet mere EU-positive, mens EF-modstanden er vokset i borgerlige kredse og på højrefløjten. Der er givetvis flere årsager til denne bevægelse. For det første kan man nævne, at EU bl.a. gennem de danske og franske folkeafstemninger i 1992 er blevet mere bevidst om nødvendigheden af at gøre det europæiske projekt mere direkte appellerende til borgerne, hvilket man har søgt at gøre ved at sætte øget fokus på post-materielle spørgsmål som miljø- og forbrugerbeskyttelse, menneskerettigheder og politisk gennemsigtighed. Denne prioritering var allerede synlig i det nye traktatforlag, Amsterdam-traktaten, som blev præsenteret for de danske vælgere ved en folkeafstemning 28. maj 1998, og som et flertal på 55,1 % godkendte.

Andre årsager skal søges i en kombination af fælleseuropæiske og danske politiske udviklingstræk. I perioden 1993-2001 var det igen socialdemokratisk-ledede regeringer, nu under Poul Nyrup Rasmussen, der svingede taktstokken – ligesom det i øvrigt var det i det meste af EU i denne periode. Dette bidrog til at give dansk europapolitik og EU's politik som helhed en stærkere socialdemokratisk profil, hvilket gjorde det europæiske projekt mere spiseligt for venstrefløjen – og mindre indbydende for borgerlige vælgere. Den borgerlige skepsis blev i øvrigt også styrket af selve den kendsgerning, at den europæiske integrationsproces med dannelsen af EU havde faet en langt klarere overnational fundering, hvor det blev ganske åbenbart, at processen var ved at berøre – eller underminere – mange af de politiske kronjuveler, som nationalstaten var bygget op på, så som retspolitik, valutapolitik og forsvarspolitik. Denne udvikling betød nok, at de enkelte medlemsstater fik lod og del i den øgede fællesskabssuverænitet, der hermed blev skabt, men dette bytte blev bestemt ikke værdsat i de kredse, hvor man var mere bekymrede over det tab for den nationalstatslige suverænitet, som var indbygget i samme udvikling. Forskydningerne i holdningen til EU mellem de politiske blokke var i øvrigt indlejret i bredere forskydninger af både geografisk og socialt tilsnit, således at Øst-Danmark og veluddannede danskere blev mere pro-europæiske og Vest-Danmark og folk med lavere uddannelsesniveau blev mere Europaskeptiske (Friis 1999; Borring Olesen 2000, s. 160ff; Petersen 2004, s. 524ff.; Goul Andersen 2002).

Denne bekymring kom også markant til udtryk i Danmark, for da Nyrup Rasmussen-regeringen blev væltet i 2001 og erstattet af den borgerlige Fogh Rasmussen-regering, skete det via inddragelsen af Dansk Folkeparti som parlamentarisk støtteparti. Dermed kom den nye regering til at basere sig på det parti, som profilerede sig som Danmarks mest tradi-

onsbundne og nationale parti, og som i forlængelse heraf også havde udviklet sig til at blive Danmarks mest EU-kritiske parti. Det begrænsede det politiske manøvrerum i europapolitikken og ledte igen til en mere reserveret dansk europapolitik – en udvikling som også delvis matchede den umiddelbare tilbøjelighed hos statsministeren selv, der aldrig som sin forgænger i Venstres chefstol, Uffe Ellemann-Jensen, havde ført sig frem med høj europæisk cigarføring.

Blandt ja-partierne, i Udenrigsministeriet og hos de danske europæksperter var der nærmest fuld enighed om, at de fire Maastricht-undtagelser var en klods om benet, som udhulede den danske indflydelse i Bruxelles (se DUPI 2000 som eksempel på forbeholdskritisk analyse). Der opstod derfor relativt hurtigt krav om, at de burde fjernes. Nyrup Rasmussen-regeringerne måtte dog træde varsomt i sagen, fordi undtagelserne med rette blev anset som kernen i den kontrakt mellem befolkningen og det politiske system, som var blevet indgået gennem Edinburgh-afstemningen. I 2000 erklærede Nyrup Rasmussen sig imidlertid villig til at prøve kontrakten af ved at afholde en afstemning om Danmarks indtræden i ØMU'ens tredje fase.

Valget af at teste netop denne undtagelse skyldtes flere forhold. For det første havde EU under svære odds vist sig særdeles standhaftig med hensyn til at sikre, at ØMU-reformen denne gang i modsætning til under første forsøg først i 1970'erne virkelig blev implementeret fuldt ud. Ved at tilslutte sig nu kunne Danmark træde ind samtidig med, at Euro'en blev introduceret som fysisk realitet og dagligt betalingsmiddel. For det andet deltog Danmark allerede i de to første faser af samarbejdet, samtidig med at Nationalbanken deltog i det europæiske system af nationalbanker ESCB, ligesom Kronen var snævert bundet til Euro gennem fastkurspolitikken i det såkaldte ERM2-samarbejde. Det-

te betød, at dansk rente- og pengepolitik var dybt afhængig af beslutninger taget af Den Europæiske Centralbank og af EU's finansministre, når disse mødtes i det såkaldte Euro-sessioner, hvor Danmark ikke deltog. I regeringens øjne forhindrede forbeholdet derfor den bedst mulige varetagelse af danske interesser. For det tredje var der i de første måneder af 2000 grund til at tro, at befolkningen langt hen delte regeringens synspunkt, idet opinionsmålinger i et stykke tid havde været gunstige, hvilket givetvis var den afgørende omstændighed, som fik Nyrup Rasmussen til at udskrive en folkeafstemning til 28. september.

Alligevel skulle timingen vise sig at være problematisk. I foråret 2000 baksede EU nemlig – ikke særlig elegant må man sige – med den såkaldte Østrig-sag, som var brudt ud, da den konservative Wolfgang Schüssel i Wien besluttede at danne en koalitionsregering sammen med Jörg Haiders Frihedsparti. En lang række europæiske lande, herunder også ikke-EU-lande, besluttede at indføre sanktioner mod Østrig i den anledning, hvilket ikke høstede megen akklamation i Danmark. Sanktionspolitikken kom let til at tage sig ud som en stormagtsaktion mod småstaten Østrig – et tema EU-modstanderne dygtigt spillede på. Derfor, da Nyrup Rasmussen-regeringen havde mest behov for at koncentrere sig om ØMU-afstemningen, måtte den bruge mange ressourcer på at lave brandslukning i Østrig-sagen, både i EU, men også hjemme, fordi den borgerlige opposition inklusive V og K brugte sagen til at føre indenrigspolitik på, hvorved der opstod den ikke ukendte situation i Danmark, at ja-partierne snarere bekrigede hinanden i stedet for at samles om en fælles ja-kampagne. På samme tid begyndte værdien af euro'en i øvrigt at falde over for dollar, hvilket i manges øjne var et tegn på, at den nye valuta vist ikke var så stabil. Endelig kan man også tilføje, at afstemningskampagnen var dårligt tilrettelagt fra regeringens side, fordi den lagde hårdt ud

med at kommunikere til danskerne, at et nej til Euro'en ville svække økonomien. Denne udlægning blev imødegået af flere fremtrædende økonomer, som lagde vægt på, at ØMU-medlemskabet nok var vigtigt, men mere af politiske end økonomiske grunde. Den danske økonomi klarede sig godt, ja, bedre end det europæiske gennemsnit både før og efter afstemningen, og derfor var det med nogen berettigelse, at der blev rejst tvivl om holdbarheden af regeringens kampagne. Vælgerne lod sig i hvert fald ikke skræmme ind i ØMU'ens tredje fase, idet folkeafstemningen endte med et nej-flertal på 53,2 % (Borring Olesen 2003; Petersen 2004, s. 540ff.).

Trods de fire forbehold, og trods nederlaget i ØMU-afstemningen, er der grund til at fastholde, at den danske EU-politik i post-Maastricht-perioden mere overordnet var ganske aktiv. Det gælder ikke mindst i det vigtige udvidelsesspørgsmål, både i relation til den mere begrænsede optagelse af fire af de tilbageblevne EFTA-lande, Østrig, Finland, Sverige og Norge (en optagelse norske vælgere endnu en gang blokerede) og den store og mere komplicerede Øst-udvidelse med 10 Øst- og Centraleuropæiske lande. På det Europæiske Råds møde i København i 1993 blev EU-landene enige om de såkaldte Københavns-kriterier, som detaljerede de politiske og økonomiske hovedkriterier, som ansøgerlandene måtte leve op til, hvis de ville gøre sig håb om medlemskab. Det var derfor også ret symbolsk, at Fogh Rasmussen-regeringen under det danske formandskab i efteråret 2002 kunne gøre processen færdig ved endnu et topmøde i København. Det var en indsats, som Fogh Rasmussen med rette høstede stor anerkendelse for, og som altså gjorde EU til et nærmest fuldt europæisk projekt med 25 medlemslande (Petersen 2004, s. 532ff. og 596ff.).

Afslutning: Lange linjer i europapolitikken

Begrebet integrationsdilemma bliver ofte taget i anvendelse, når historikere skal forsøge at forklare de særlige karakteristika ved den danske europapolitik (Petersen 2000; Borring Olesen 2001). Begrebet er inspireret af det parallelle begreb »alliancedilemma«, som har været brugt til at analysere den danske NATO-politik. Begreberne antyder, at dansk europapolitik og NATO-politik har været spændt ud mellem to hovedhensyn, ikke at blive forladt/isoleret (abandonment) og ikke at blive indfanget/bundet (entrapment). I relation til integrationsdilemmaet har hensynet til ikke at blive koblet af integrationsprocessen drevet Danmark i retning af at vise interesse for og tilslutte sig EF/EU, hvorimod frygt for at blive bundet og miste politisk manøvre frihed og selvstændighed har ansporet Danmark til at føre en forsigtig og funktionalistisk kurs, hvor mellemstatslige samarbejdsformer generelt er blevet foretrukket frem for overstatslige. Isolationsfrygten har ikke mindst være rettet mod at blive afkoblet fra adgangen til de europæiske markeder og de økonomiske sider af samarbejdet som helhed, mens indbindingsfrygten først og fremmest har rettet sig mod de politiske sider af samarbejdet og frygten for at miste for meget national suverænitet. Integrationsdilemmaet er derfor blevet opfattet som mest akut i de situationer, hvor der i EF/EU er blevet lagt op til intensiveret politisk og overnationalt samarbejde.

Dilemma-problematikken hævdes ofte at være mest markant ved tilrettelæggelsen af små staters udenrigspolitik, og det kunne endda være fristende at påstå, at problematikken har været særlig relevant for Danmark, fordi den moderne danske udenrigspolitik på mange måder er skabt på grundlag af den nederlagserfaring, som i 1864 beseglede Danmarks deroute fra en mellemstor europæisk stat i 1600-tallet til en virkelig småstat. Danmark havde brændt fingrene i storpolitikken

og søgte i årene efter 1864 i stedet at rejse sig ved – med Enrico Dalgas' slagord – at vinde indadtil, hvad var tabt udadtil. Denne kompensationsstrategi var på mange måder en åbenlys succes, der sammentømrede landet til en særdeles kompakt og homogen nationalstat, hvor selv de sociale og økonomiske modsætninger gradvis blev underlagt det nationale velfærdsparadigme.

9. april 1940 slog skår i denne strategi, men underminerede den ikke afgørende. Strategien blev i stedet i den første efterkrigstid under indtryk af besættelserfaringen og trykket fra nye impulser udefra, ikke mindst Den Kolde Krig og den europæiske integration, reformuleret til at lyde noget i retning af, at de nationale fremskridt måtte konsolideres og udbygges ved et øget internationalt engagement under bibeholdelse af nationale værdier og mål. Det er således vigtigt at påpege, at selv for Jens Otto Krag, der havde blik for de større politiske perspektiver i den europæiske integration, var europapolitikken først og fremmest drevet af nationale prioriteringer. Helt i forlængelse af den britiske historiker Alan Milwards generelle tese om dynamikken bag den europæiske integration i denne periode var EF-medlemskabet i Krag's optik vejen til fremtidig konsolidering af den danske – nationale – velfærdsstat (Borrings Olesen & Villaume 2005, s. 759ff.; Milward 1992; Milward & Sørensen 1993).

Især i den øverste udenrigspolitiske beslutningstagerelite, hos de ledende politikere og embedsmænd, er bekymringen for »indfangning« med tiden generelt blevet mindre udpræget, ikke mindst siden midten af 1980'erne, og Danmarks europapolitiske profil er som konsekvens heraf i visse henseender blevet skærpet, som det skete i forhandlingsmemorandummet op til Maastricht-forhandlingerne. Udviklingen har på den anden side bidraget til at skabe en større kløft mellem eliten's holdninger til europæisk integration og den brede befolknings, som ikke har bevæget

sig tilsvarende. Skismaet mellem top og bund har i øvrigt altid præget socialdemokratiets europapolitik, men er gennem de seneste 10 år også slået mærkbart ned i den borgerlige lejr, ikke mindst efter at Dansk Folkeparti er blevet støtteparti for Fogh Rasmussen-regeringen. Udvikling er dog på ingen måde unik for Danmark, men genfindes også i de øvrige skandinaviske lande, i Irland og sågar på det seneste også i det traditionelt meget Europa-positive Nederlandene. Udviklingen er heller ikke kun begrænset til små stater, men er også særdeles mærkbar i Storbritannien og Frankrig. Erfaringerne med afvisningen af forfatningstraktaten ved folkeafstemninger i 2005 i Nederlandene og Frankrig taler sit eget tydelige sprog om almenheden i tendensen (Borring Olesen 2000, s. 162ff.; Goul Andersen 2002; Petersen 2004, s. 618ff.).

EU-skepticisme med en snert af anti-elite oprør er således på ingen måde en dansk specialitet længere. Det, der muligvis gør Danmark til noget særligt i denne sammenhæng, er, at Danmark blandt de nuværende EU-lande var det første til at holde folkeafstemninger om europæisk integration og siden 1972 har afholdt ikke mindre end seks. Dette faktum rækker langt som forklaring på det særlige ved dansk europapolitik. Det fremstår imidlertid som et nogenlunde kvalificeret gæt, at andre europæiske lande i fremtiden kommer til at betrede samme vej, og at de øvrige landes europapolitik således vil blive formuleret inden for en sammenlignelig strategisk trekant som den danske. Det antyder, at det danske dilemma grundlæggende er ved at blive et europæisk dilemma.

Noter

1. Artiklen er i høj grad baseret på Borring Olesen & Villaume, 2005, og Petersen 2004.
2. Gennem hele artiklen opereres der kun med betegnelserne EF og EU, selv om EØF (Det Europæiske Økonomiske Fællesskab) ville være den rigtige forkortelse frem til 1967, hvor Kul- og Stålonionen, atomenergisamarbejdet Euratom og

EØF samles i enhedsorganisationen EF (Det Europæiske Fællesskab)

3. Suverænitetsspørgsmålet og især frygten for at miste suverænitet forstået som selvbestemmelsesret indgik dog også som elementer i debatterne om ratifikation af FN-pagten i 1945 og Marshall-plan-lovene i 1948.

Kilder

Udenrigsministeriets arkiv = UM, Rigsarkivet, København

Utrikesdepartementet = UD-S, Utrikesdepartementet, Stockholm

Referencer

- Borring Olesen, Thorsten (ed.) (1995), *Interdependence Versus Integration: Denmark, Scandinavia and Western Europe, 1945-1960*, Odense, s. 197-212.
- Borring Olesen, Thorsten (2000), »Choosing or Refuting Europe? The Nordic Countries and European Integration, 1945-2000«, *Scandinavian Journal of History*, vol. 25 (1-2), s. 147-168.
- Borring Olesen, Thorsten (2001), »The Dilemmas of Interdependence. Danish Foreign Policy, 1945-1972«, *Journal of European Integration History*, vol. 7(2), s. 37-63.
- Borring Olesen, Thorsten (2003), »A Danish Perspective. The Austria Affair in Danish Politics«, i M. Gehler, A. Pelinka & G. Bischof (hg.): *Österreich in der Europäischen Union. Bilanz seiner Mitgliedschaft*, Wien, s. 551-573.
- Borring Olesen, Thorsten & Villaume, Poul (2005), »I blokodelingens tegn 1945-1972«, *Dansk Udenrigspolitik Historie*, bd. 5, Kbh. 2005.
- Branner, Hans (1993), »På vagt eller på spring. Danmark og europæisk integration 1948-1953«, i: B. Nüchel Thomsen (red.), *The Odd Man Out? Danmark og den europæiske integration 1948-1992*, Odense, s. 29-64.
- Christensen, Jens (1980), »Om folkeafstemningerne om Norges og Danmarks tilslutning til EF«, *Internasjonal Politikk*, 1980, s. 165-170.
- Christensen, Jens (1993), »Danmark, Norden og EF 1963-1972«, i: B. Nüchel Thomsen (red.) (1993), Kbh., s. 135-152.
- Dinan, Desmond (2004), *Europe Recast. A History of European Union*, London
- DUPI (2000), *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*,

- Kbh.
- Friis, Lykke (1999): »EU and Legitimacy – The Challenge of Compatibility«, *Working Papers*, 1999/7. Danish Institute of International Affairs.
- Goul Andersen, Jørgen (2002), »Danskerne, Europa og »det demokratiske underskud«. Den »stille revolution« i danskernes forhold til EU, Thomas Pedersen (red.), *Europa for folket. EU og det danske demokrati*, Århus.
- Grant, Charles (1994): *Delors. Inside the House that Jacques Built*, London.
- Hansen, Peter, Small, Melvyn & Siune, Karen (1973), »The Structure of the Debate in the Danish EC Campaign: A Study of an Opinion-Policy Relationship«, *Journal of Common Market Studies*, vol. 15 (2), s. 73-129.
- Laursen, Johnny N. (1993), »Mellem fællesmarkedet og frihandelszonen: Dansk markedspolitik 1956-1958«, i: B. Nüchel Thomsen (red.) (1993), s. 65-87.
- Laursen, Johnny N. (2000), »Det danske tilfælde. En studie i dansk europapolitik's begrebsdannelse 1956-57«, i: Borring Olesen, Thorsten, m.fl. (red.): *I tradition og kaos. Festskrift til Henning Poulsen*, Århus, s. 238-277.
- Laursen, Johnny N & Borring Olesen, Thorsten (2000), »A Nordic Alternative to Europe? The Interdependence of Denmark's Nordic and European Policies, 1945-1998«, *Contemporary European History*, vol. 9(1), s. 59-92.
- Lidegaard, Bo (2002), *Jens Otto Krag, 1962-1978*, Kbh.
- Malmborg, Mikael af & Laursen, Johnny N. (1995), »The Creation of EFTA«, i: Thorsten Borring Olesen (ed.) (1995), *Interdependence Versus Integration: Denmark, Scandinavia and Western Europe, 1945-1960*, Odense, s. 197-212.
- Martens, Hans (1979), *Danmarks ja, Norges nej. EF-folkeafstemningerne i 1972*, Kbh.
- Milward, Alan S. (1992), *The European Rescue of the Nation State*, London.
- Milward, Alan S. & Sørensen, Vibeke (1993), »Interdependence or Integration? A national choice«, i Alan S. Milward. (ed.), *The Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*, London, s. 1-32.
- Nyboe Andersen, Poul (1989), *Det umuliges kunst. Erindringer fra dansk politik 1968-77*, Odense.
- Petersen, Nikolaj (1975), *Folket og udenrigspolitikken – med særligt henblik på Danmarks forhold til EF*, Kbh.
- Petersen, Nikolaj (1993), »»Game, Set and Match«. Denmark and the European Union after Edinburgh«, i Teija Tiilikainen & Ib Damgaard Petersen (ed.) (1993), *The Nordic Countries and the EC*, Kbh.
- Petersen, Nikolaj (2000), »National Strategies in the Integration Dilemma. The Promises of Adaptation Theory«, i: Hans Branner & Morten Kelstrup (eds.), *Denmark's Policy Towards Europe After 1945*, Odense. s. 72-99.
- Petersen, Nikolaj (2004), »Europæisk og globalt engagement 1973-2003«, *Dansk Udenrigspolitik Historie*, bd. 6 Kbh.
- Rasmussen, Morten (2004), *Joining the European Communities. Denmark's Road to EC-Membership, 1961-1973*, ph.d.-afhandling, European University Institute, Firenze.
- Rasmussen, Søren Hein (1997), *Sære alliancer. Politiske bevægelser i efterkrigstidens Danmark*, Odense.
- Thomsen, Birgit Nüchel (red.) (1993), *The Odd Man Out? Denmark og den europæiske integration 1948-1992*, Kbh.