

Danmark mellem Norden og EF

Danmark i det internationale system

Danmarks stilling som det af de nordiske lande, der er medlem af alle tre regionale internationale systemer, NATO, EF og det nordiske system, er ofte blevet vurderet og kommenteret i den politiske debat. Allerede under debatten før folkeafstemningen i 1972 blev denne særlige »overlapping membership« situation for Danmark fremhævet som et aktiv af EF-tilhængerne herhjemme. Danmark skulle bygge bro mellem Norden og EF. Det ville være en fordel for de øvrige nordiske lande at have en fortaler for »nordiske interesser og værdier«, hævdedes det, og samtidig syntes det at være underforstået, at det for Danmark selv ville være en yderst tilfredsstillende placering i det internationale system at kunne sidde med ved forhandlingsbordet som fuldt medlem af EF med de øvrige nordiske lande som stærkt interesserede i en lang række af punkterne på dagsordenen, men uden mulighed for selv at deltage direkte i forhandlingerne. EF-modstanderne derimod fandt det lidet sandsynligt, at Danmark ville komme til at spille rollen som »brobyggeren«, og forestillede sig, at EF-medlemskab for Danmark kunne komme til at betyde, at de allerede eksisterende broer mellem Danmark og det øvrige Norden ville blive

brudt ned. Hensynet til »det nordiske« havde således en fremtrædende plads i argumentationen både på ja-siden og nej-siden under debatten inden folkeafstemningen i Danmark. Traditionelt har intet dansk parti villet eller turdet se bort fra »det nordiske« i formuleringen af danske interesser i international politik. Sammenligner man den danske EF-debat med den norske i perioden, før EF-afgørelserne blev truffet i de to lande, er der en slående forskel her. En undersøgelse af EF-debatterne på parlamentsplan i de to lande viser, at de danske EF-tilhængerpartier generelt lagde større vægt på at blive opfattet som »nordiske« end de norske EF-tilhængerpartier.⁽¹⁾

Nordisk samarbejde

Danske politikere har tidligere givet udtryk for den opfattelse, at Danmark er det land, der oftest har taget initiativ til nordisk samarbejde. Etableringen af et samarbejde mellem de nordiske småstater er blevet tolket som et forsøg på at skabe så stor bevægelsesfrihed som muligt i forholdet til de større magter.⁽²⁾

I forbindelse med forhandlingerne om et nærmere økonomisk samarbejde i Norden, NORDEK, kunne det se ud som om Danmark var det oftest initiativtagende land i henseende til at få etableret dette samarbejde, og Danmark gik også i mod-sætning til Norge ind for oprettelsen af stærke institutioner til at føre NORDEK-planerne ud i livet.

*Lektor ved
Københavns Universitet*

Dette, at Danmark, som valgte fuldt medlemskab af EF, gik så aktivt ind for oprettelsen af et nordisk økonomisk samarbejde med egentlige nordiske institutioner, som et ønske om gennem et »overlapping membership« med stærke formelle forpligtelser til et nordisk småstats-samarbejde at kunne styrke sin stilling som småstat overfor de større magter i De europæiske Fællesskaber.⁽²⁾

Sverige har ligeledes ofte været initiativtagende i det nordiske samarbejde i perioden, der gik forud for beslutningerne om formen for tilknytning til EF for de enkelte nordiske lande. Det var Sverige, der tog initiativ til forhandlingerne om et skandinavisk forsvarsforbund i 1948. Sverige har haft ressourcer til en lederrolle i det nordiske system, som der ikke har været behov for eller ønsker om, og som derfor ikke er blevet spillet.

De nordiske lande har i deres samarbejdsbestræbelser lagt stor vægt på ligestillingen mellem landene.

Debatindlæg fra svenske politiske eliter under forhandlingerne om NORDEK viser en meget positiv holdning til disse planer,⁽³⁾ men selvom Sverige således både med hensyn til holdninger og ressourcer havde forudsætningerne for at blive et igangsættende kærneområde for samarbejdsprocessen i Norden, slog disse muligheder ikke igennem som praktisk politik i NORDEK-spørgsmålet. Den svenske holdning syntes at give udtryk for, at målsætningen med NORDEK i EF-sammenhæng skulle danne udgangspunkt for den videre udvikling af relationerne med EF, men påvirkningerne fra de øvrige overlappende systemer, NATO og EF, viste sig at være for stærke til at tillade en tættere tilknytning mellem de nordiske lande som en vej de kunne gå for at sikre deres interesser i den igangværende integrationsproces i Vesteuropa.

I starten af forhandlingerne om NORDEK-planerne om et tættere økonomisk samarbejde i det nordiske system syntes udviklingen i de to andre systemer at forløbe i retninger, der skulle gøre det lettere at realisere de nordiske landes planer.

I Det atlantiske system syntes USA's allierede at have opnået større bevægelsesfrihed, og også fra amerikansk side havde man set sin interesse i at være mindre omfattende forpligtet i Europa og derved øge sine handlemuligheder i forholdet til Sovjetunionen. Forholdet mellem den vestlige og den østlige blok blev i denne periode i stigende grad præget af, at der syntes at være en opfattelse hos de to parter af et vist sammenfald af interesser. Kontakterne mellem Vest og Øst udbyggedes mere og mere, hovedsagelig ved tosidede aftaler.

EF-systemet var kommet igennem en række kriser, og syntes med Luxembourg-forliget at have stabiliseret sig på et niveau, der tillod en tolkning af karakteren af EF-samarbejdet som rent økonomisk og med bevarelse af den fuldstændige handlefrihed i udenrigspolitikken for de deltagende regeringer, en tolkning, der åbnede mulighed for svenske overvejelser om medlemskab af EF inden for rammerne af neutralitetspolitikken.

EF-debat før folkeafstemningerne

I den danske EF-debat før tilslutningen var det især Frankrigs selvstændige udenrigspolitik, der syntes at gøre indtryk på EF-skeptikerne og kunne overbevise dem om, at et EF-medlemskab for Danmark ikke ville komme til at betyde en fastlåsning til de store EF-landes udenrigspolitiske orienteringer, men at Danmark i et mere komplekst EF fortsat ville have selvstændige handlemuligheder og bevæ-

gelighed i udenrigspolitikken. I perioden før Danmarks tilslutning til EF var Venstre det eneste danske parti, der så det som en gunstig udvikling, hvis EF skulle komme til »at tale med een stemme«, men at dette skulle komme til at ske inden for en overskuelig fremtid, anså partiet ikke for sandsynligt. Det nordiske samarbejde ville Danmark således efter et stort flertals mening uhindret kunne bidrage til at udvikle som EF-medlem. Det blev ligeledes fremhævet, at Danmark i EF ville kunne videreføre sin politik over for udviklingslandene, der var præget af selvstændige initiativer og med en markering af en profil, der placerede Danmark som vidtgående i retning af en imødekommende holdning over for udviklingslandenes krav og ønsker.

I den norske EF-debat før folkeafstemningen var spørgsmålet om, hvorvidt EF skulle opfattes som »blokpolitik«, af afgørende betydning for partifraktionernes stillingtagen til spørgsmålet om norsk medlemskab af EF. Luxembourg-forliget og Frankrigs selvstændige udenrigspolitik spillede her ligesom i Danmark og Sverige en afgørende rolle. Der var blandt EF-tilhængerne enighed om, at det nordiske samarbejde kunne udvikles samtidig med, at Norge og Danmark evt. blev medlemmer af EF, medens der blandt EF-modstanderne var uenighed. Arbeiderpartiets EF-modstandere i denne lejr hævdede, at nordisk samarbejde og EF-samarbejde var foreneligt, men ville blot prioritere det nordiske samarbejde højest og advare mod konsekvenserne af EF-medlemskab for Norges indre politiske og økonomiske udvikling. Senterpartiets EF-modstandere ville derimod fremhæve hensynet til samarbejdet i Norden som en (af flere) tungtvejende grunde til at sige nej til norsk EF-medlemskab. Som nævnt ovenfor var det imidlertid ikke megen taletid i Stortinget

de norske partier brugte på det nordiske under EF-debatterne. Der tegnede sig således under NORDEK-forhandlingerne fra starten en politisk situation, der skulle give grundlag for forhåbninger om en gennemførelse af planerne. Omslaget kom, da seks EF-lande på topmødet i Haag i december 1969 nåede til enighed om udvidelse af EF. Da blev de EF-prioriterende holdninger i NATO-landene Danmark og Norge en for stærk modsætning til Finlands politik i NORDEK-spørgsmålet, der havde en uomgængelig betingelse, at NORDEK ikke måtte bruges som en fælles vej til EF. Finland sprang fra i januar 1970. Uanset alle erklæringer om, at NORDEK-samarbejdet ikke skulle omfatte udenrigspolitik, og om, at EF var en rent økonomisk sammenslutning, blev det i et samspil af mange faktorer tilsyneladende de sikkerhedspolitiske perspektiver, der satte grænser for en videre økonomisk integration mellem de nordiske lande.

Den finske regerings standpunkt havde under forhandlingerne været, at de nord-europæiske integrationsbestrebelsers ikke på nogen måde måtte påvirke grundlinjerne for Finlands udenrigspolitik, som i de sidste to årtier havde vist sig så gunstige for Finland. Da det nu på EF-mødet i Haag var blevet besluttet at optage forhandlinger med ansøgerlandene om medlemskab bl.a. med Danmark og Norge var der opstået en ny situation. Præsident Kekkonen motiverede regeringens beslutning med, at udenrigspolitiske afgørelser ikke udelukkende burde baseres på de omstændigheder, hvis eksistens, konkret kan bevises. Opmærksomheden bør også rettes mod spørgsmålet, hvorledes en sag tager sig ud. Neutralitet forudsætter troværdighed, og troværdighed er ikke noget ensidigt, fremhævede præsidenten. Antagelsen om, at udenrigspolitiske hensyn

var de mest tungtvejende bestyrkes yderligere af den omstændighed, at en opinionsundersøgelse i denne periode viste, at kun 4% af befolkningen var klart negativ til NORDEK-planen.

Usikkerhedsmomenter

Der var en række usikkerhedsmomenter i den europæiske situation på dette tidspunkt, der var usikkerhed med hensyn til planer om en europæisk kerne inden for NATO og usikkerhed med hensyn til hvorledes et evt. samarbejde mellem de europæiske allierede ville påvirke »ligevægtpunktet« for balancen mellem USA og Vesteuropa. Planerne om en amerikansk tilbagetrækning af troppestyrker fra Europa blev udskudt. USA fandt det ikke hensigtsmæssigt at indskrænke midlerne i Europapolitikken. Den sovjetisk-finske samarbejdsaftale blev i 1970 forlænget uændret for 20 år 5 år før, den skulle udløbe.

Hertil kom, at udviklingen i EF på dette tidspunkt også var præget af tendenser, der pegede i retning af politiske konsekvenser af det erklærede rent økonomiske samarbejde. Davignon-rapportens fremkomst skabte en debat i Danmark og Norge om, hvorvidt den principielle enighed, som de seks EF-lande var nået frem til, med hensyn til procedurer for rådslagning med hinanden om udenrigspolitiske spørgsmål, betød en overgang fra »low-politics«, fælles velfærdspolitik, til »high-politics«, fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, således at når man havde sagt A, så måtte man også sige B. Wernerrapporten vakte i mange kredse i Danmark og Norge bekymring for, at fællesskab på det udenrigsøkonomiske område skulle føre til pres for fælles løsninger med hensyn til den indre økonomiske politik, såle-

des som denne plan forudsagde, og at et sådant pres ikke ville kunne modstås.

To udviklingstendenser

Således tegnede der sig nu et billede af situationen i Europa, præget af udviklingstendenser ad to linjer: udvidelse af Fællesskabet ved optagelse af nye medlemmer og udvikling ad den funktionelle linje ved forøgelse af antallet af politikområder, som medlemmerne i princippet havde givet tilslutning til behandling af på Fællesskabsplan. Langs en tredje linje, den føderalistiske, var der derimod ikke en udvikling igang. Nogle af de oprindelige seks medlemmer af Fællesskabet forestillede sig nok, at Fællesskabsinstitutionerne skulle styrkes i beslutningsprocesserne i forhold til de nationale beslutningssystemer, men i alle tilfælde Frankrig og formodentlig også Storbritannien ville modsætte sig en udvikling langs denne linje.

Resultatet af de nordiske landes overvejelser af deres forhold til EF blev vidt forskellige former for tilknytning til EF. Danmark blev det eneste nordiske medlem, og Finland, Island, Norge og Sverige fik handelsaftaler. Handelsaftalerne er imidlertid også forskellige. I de aftaler, der er indgået med Norge, Sverige og Island er der en såkaldt udviklingsklausul, der fastslår, at samarbejdet kan uddybes eller udstrækkes til andre områder af fælles interesse. I handelsaftalen mellem Finland og EF indgår ikke en udviklingsklausul. Hermed havde Danmark, Finland og Island opnået de mål, disse lande havde sat for markedspolitikken, medens Sverige og Norge nåede til andre løsninger, end man oprindeligt stilede imod.⁽⁴⁾

Danmark, Norge og EF

Vil man forsøge at forklare, hvorfor ud-

faldet blev forskelligt for de to ansøgere om medlemskab, Danmark og Norge, når man frem til, at disse to ansøgere stod meget lige i forhandlingssituationen med hensyn til ydre strukturelle betingelser for medlemskab. Begge lande er medlemmer af NATO, og den største bevægelsesfrihed for USA's allierede gav sig for Danmarks og Norges vedkommende bl.a. udslag i, at de to lande brugte NATO ministerrådsmøder som forum for en demonstrationspolitik, en selvstændig markering af standpunkter i den internationale politik. Eksempler er Danmarks kritik af styret i Grækenland i 1970 og Norges kritik af Portugals kolonistyre i 1971. Det er også blevet hævdet, at både Danmark og Norges politik i NATO undertiden har haft et næsten »neutralistisk« præg. Afvisningen af stationering af fremmede tropper og af atombevæbning er blevet set som eksempler på en næsten »neutralistisk« politik. Man kan for begge landes vedkommende sige, at en NATO-politik, der skal stå en bred enighed bag, må indeholde disse træk. Man kan også om begge sige, at de hører til i »den atlantiske lejr« inden for alliancen.

Der er også mange lighedspunkter i Danmarks og Norges stilling i det nordiske system med dets begrænsede politiske målsætninger og svage institutionelle opbygning og med udvikling af en stigende gensidig afhængighed, der er blevet betegnet spindelvævsintegration.⁽⁵⁾

Der er dog den forskel, at Danmark, som tidligere nævnt, har ført an i bestræbelserne på at styrke de små nordiske landes fællesskab som en modvægt mod stormagtsindflydelsen, og at Danmark ved NORDEK-forhandlingerne gik ind for stærke nordiske institutioner, hvilket Norge var meget betænkelig ved. For ingen af de to lande var et udvidet nordisk

økonomisk samarbejde et realistisk alternativ til en bredere markedsløsning.

Som ansøgere til EF stod Danmark og Norge også i flere henseender lige. Begge landes medlemskab bedømtes positivt af EF-landene på udenrigspolitiske præmisser, og begge stod i et klart afhængighedsforhold til EF, idet det er EF, der har meget stor betydning som marked for Danmark og Norge og ikke omvendt. Der er ikke tegn på, at den norske olie spillede nogen afgørende rolle i forhandlingerne.

Selvom man kan sige, at Danmark og Norge begge var afhængige af EF som afsætningsmarked, og i den henseende stod lige over for EF, var der alligevel tale om forskellige former for afhængighed. Danmarks landbrugseksport udgjorde i 1968 30% af den samlede eksport, og Danmark havde haft en nedgang i landbrugseksport til EF i perioden 1960-68 på 25%, medens Holland havde fordoblet sin landbrugseksport og Frankrig havde mere end fordoblet sin landbrugseksport til EF i samme periode.

I Danmark kunne man forvente, at det at stå uden for EF kunne komme til at betyde en forskydning af balancen mellem de forskellige sektorer i økonomien.

I Norge kunne man antage, at det var muligt at vælge sammensætningen af eksporten, som bestod af fisk, træforædling, råvarer og industrivarer, under hensyntagen til en balance mellem de forskellige sektorer.

Man skal også se på, at fordelingen af tilpasningsomkostningerne ved EF-medlemskab mellem sektorer ville blive meget ulige i Norge. Norsk landbrug ville komme til at bære en uforholdsmæssig stor andel af omkostningerne, medens fordelingen i Danmark ville blive mere ligelig.

Når man ser på de indre strukturelle betingelser, på samfundsstrukturer og poli-

tiske konfliktlinjer i Danmark og Norge, træder forskellene mellem de to lande tydeligt frem.

Der er store forskelle på Danmarks og Norges økonomiske struktur. Med hensyn til landbruget er landene ekstreme modsætninger. Danmark har længere vækstsæson, over 3 gange så stort landbrugsareal og meget større brug end Norge. Den samlede virkning af disse forskelle er, at produktionsomkostningerne var betydeligt højere i Norge end i Danmark og i de fleste EF-lande.

På fiskeriområdet var situationen helt anderledes. Norge alene havde en større fangst end de seks fællesmarkedslande tilsammen, men trods den dominerende stilling kunne norsk fiskeri forvente problemer ved en tilpasning til EF, idet norsk fiskeri for en stor dels vedkommende er kystfiskeri, og man kunne frygte for, at det ikke ville kunne klare sig i konkurrencen med EF-fiskere med større fartøjer, hvis disse fik adgang til norske fiskeområder.

For de befolkningsgrupper i Norge, hvis eksistensgrundlag var primærerhvervene, var varige særordninger en uomgængelig betingelse for norsk EF-medlemskab.

For begge sektorer, både norsk landbrug og norsk fiskeri, gjaldt det, at meget stærke organisationer deltog i styringen inden for den pågældende sektor, og at disse organisationer måtte se en overgang til EF-regler som en trussel mod deres indflydelsesrige stilling.

Industrien i både Danmark og Norge forventede betydelige gevinster for industrien som helhed ved medlemskab, selv om enkelte brancher ville blive udsat for hård konkurrence. Industriens organisationer i begge lande gik ind for medlemskab.

Den ulige fordeling af tilpasningsom-

kostningerne i Norge kunne betyde, at samfundsbalancen blev truet ved medlemskab, medens man som nævnt omvendt i Danmark i nogle kredse frygtede, at balancen kunne blive forrykket, hvis Danmark valgte at stå uden for EF. Samfundsbalancen skal ikke forstås snævert økonomisk. I politikernes overvejelser indgik ikke alene et ønske om, at de økonomiske grundstrukturer skulle forblive uændret, men også spørgsmålet om social balance, om balancen mellem by og land, og om politiske forhold, balancen mellem partierne til venstre og højre.

Vælgerreaktioner, økonomiske og sikkerhedspolitiske betragtninger

Spørgsmålet om, hvorledes vælgerne i de to lande reagerede på de økonomiske konflikter i EF-spørgsmålet er blevet belyst ved en undersøgelse.⁽⁶⁾ Den viste, at hovedforskellen mellem de to lande stammede fra landbrugs- og fiskeriinteresser. I Norge var landbrugerne og fiskerne stærkt imod EF-medlemskab, medens de tilsvarende grupper i Danmark var næsten 100% for. I landkommunerne i begge lande havde vælgerne i sekundære og tertiære erhverv en tendens til at følge landbrugere og fiskere i deres stillingtagen til EF. I begge lande havde byradikale en tendens til at være imod EF-medlemskab, medens moderate socialister og især den borgerlige middelklasse havde en tendens til at være for.

Økonomiske betragtninger synes således at have været en vigtig del af forklaringen på Danmarks ja og Norges nej til medlemskab. Forskelle i økonomisk struktur mellem de to lande slog tydeligt igennem. Der var dog også tegn på, at andre konflikter end de økonomiske gjorde sig gældende. Ideologi og traditionelle værdier spillede også en rolle. I Norge

havde man foruden venstre-højre konflikten andre konfliktlinjer, hvor en borgerlig protest kunne komme til udtryk. Det var især by-land og center-periferi konflikterne, der i de forudgående år havde haft aftagende betydning i norsk politik, som nu blev aktualiseret af EF-spørgsmålet, der var så indgribende, at det berørte næsten alle dele af samfundslivet.

For Sveriges vedkommende var det ikke økonomiske hensyn, der stod i vejen for medlemskab. Svensk landbrug kunne efter den svenske regerings mening uden større vanskeligheder tilpasses EF-regler, og svensk industri ville bortset fra enkelte brancher kunne få betydelige fordele ved svensk medlemskab. Industriens organisationer gik ind for dette. Det var de sikkerhedspolitiske hensyn, der blev afgørende. Sveriges svar på spørgsmålet, om hvorvidt alliancefrihed eller neutralitet var foreneligt med EF-medlemskab var oprindeligt ikke et klart nej. Helt frem til 1971 stod spørgsmålet åbent. Man kunne forhandle om visse sikkerhedsklausuler. I 1971 indtog den svenske regering det standpunkt, at medlemskab ville være uforeneligt med Sveriges udenrigspolitiske orientering. Udviklingstendenserne i EF og i det politiske klima mellem øst og vest kan give en del af forklaringen på dette skift.

Medens Island som NATO-medlem med hensyn til udenrigspolitisk orientering stod EF-landene nær, måtte medlemskab af økonomiske grunde prioriteres meget lavt, fordi Islands økonomi afveg så stærkt fra Fællesskabets dominerende økonomier.

For Finland ville fordelingen mellem økonomiens sektorer af gevinster og tab ved et evt. EF-medlemskab blive højst ulige, idet landbruget ligesom i Norge ville få en uforholdsmæssig stor del af tilpasningsomkostningerne og en meget lille an-

del af gevinsterne. Endnu mere tungtvejende var naturligvis hensynet til Finlands neutralitetspolitik, der er baseret på en traktat om venskab, samarbejde og gensidig hjælp med Sovjetunionen. Dette viste sig jo klart ved Finlands beslutning om ikke at undertegne NORDEK-traktaten.

Medlemskab af EF var således ikke et alternativ, der overvejedes i den finske regering. Finlands svar på spørgsmålet om, hvorvidt alliancefri status og neutralitet var foreneligt med EF-medlemskab havde altid været et klart nej. Finlands holdning på dette område understreges også af den omstændighed, at den handelsaftale, som landet indgik med EF, som tidligere nævnt ikke havde en udviklingsklausul, der åbnede mulighed for en uddybning af det etablerede samarbejde eller en udvidelse til andre områder af fælles interesse, således som de handelsaftaler, der blev indgået mellem EF og Norge, Sverige og Island.

Denne baggrund for afgørelserne i de nordiske landes markedspolitik i 1972 må med, når man skal forsøge at vurdere Danmarks overlapping membership situation, Danmarks deltagelse i to integrerende systemer samtidig. Bringer det ofte Danmark under »krydspres«? Har Danmark i rollen som »brobyggeren« haft betydning for opbygningen af tættere relationer mellem de to regioner? Hvem har haft en interesse i en sådan »brobygger«-virksomhed? På hvilken måde har udviklingen siden 1972 i de to regioner og deres omgivelser påvirket Danmarks stilling i de to systemer?

Danmark som »brobygger«

Den danske regering har altid hævdet, at Danmarks deltagelse i EF og i det nordiske samarbejde ikke er i modstrid, men at

de to samarbejdsområder kan supplere hinanden. Danmark har også kunnet henvise til, at de øvrige nordiske landes regeringer har fremsat erklæringer, hvori de understreger, at de betragter det som en fordel for dem, at Danmark er medlem af EF. Der findes også mange eksempler på, at de gennem Danmark har fået information om EF-sager af stor betydning for dem og en bedømmelse af medlemslandenes standpunkter i sådanne sager.⁽⁷⁾ Der er ligeledes udtrykt støtte til Danmarks særlige rolle fra EF-medlemmer, der generelt går ind for en udvidelse af det europæiske samarbejde til at omfatte flere lande som f.eks. Storbritannien.

Danmarks »brobygningsrolle« skal imidlertid først og fremmest forstås som en for Danmarks egne interesser vigtig rolle. Dette at Danmark repræsenterer hver gruppe over for den anden er til en vis grad unødvendigt, da forbindelserne mellem de to grupper er veludbygget både gennem handelsaftalerne og gennem fælles medlemskab af forskellige internationale organisationer.

For Danmark er det af største vigtighed at kunne deltage i begge systemer, og hvis det kan lykkes at tilnærme de to gruppers standpunkter til hinanden, bliver dette lettere. At det overhovedet kan lade sig gøre, skyldes dels, at hovedvægten i samarbejdet i de to systemer ligger på forskellige områder, og dels, at der på de områder, der er overlappende, er i høj grad sammenfaldende interesser. Det gælder f.eks. industripolitik og frihandel med industrivarer. Hertil kommer, at Norge og Sverige er repræsenteret i en lang række EF-komitéer og således deltager i det daglige arbejde i EF, og det har derfor afgørende betydning for disse lande, at Danmark er medlem.⁽⁸⁾ De tilpasser deres handelsregler og -procedurer til EF. Sverige og Norge deltager fuldt ud i EF's

fusions-forskningsprogram (JET) og det videnskabelige og teknologiske samarbejde (COST). Desuden deltager de i et tæt samarbejde på områder som skibsfart, miljøbeskyttelse, økonomiske analyser, fælles projekter i udviklingslande, økonomisk politik og valutaspørgsmål, konkurrenceregler, produktkontrol og forbrugerbeskyttelse. Dette viser, at udviklingstendensen i EF går i retning af en udvidelse af EF's integrative sfære og ikke i retning af en styrkelse af allerede etablerede strukturer. Denne tendens i EF er et led i en generel tendens i den internationale politik, væksten i antallet af internationale organisationer og konferencer, hvor problemer, der kræver internationale løsninger, tages op. Danmark har således rig anledning til at arbejde for de bredest mulige løsninger og har i mange tilfælde aktivt søgt at reducere forskellene mellem EF-landenes og de nordiske landes standpunkter, og i sådanne sammenhænge har Danmarks mæglerrolle vist sig yderst værdifuld.⁽⁹⁾

Sverige, Norge og EF

Af de nordiske lande er Sverige gået længst med hensyn til at udnytte frihandelsaftalens udviklingsklausul, og svensk industri er i kraft af de store koncerner og multinationale selskaber på mange måder mere integreret i EF's erhvervsliv end den danske. Frihandelsaftalen har vist sig at være tilfredsstillende for Sverige, og spørgsmålet om medlemskab af EF har ikke været taget op af noget politisk parti siden 1970. Selvom man muligvis ville kunne finde visse kredse inden for industrien, som kunne tænkes at være positive til tanken om svensk EF-medlemskab, så er der intet, der tyder på, at denne tanke vil kunne blive et spørgsmål, der tages op i den politiske debat. Det europæiske Po-

litiske samarbejde kan der naturligvis ikke være tale om, at Sverige deltager i, men også det tætte samarbejde med EF-landene på det økonomiske område har sine grænser, der sættes af hensynet til troværdigheden i svensk neutralitetspolitik. Det var dette hensyn, som Sverige henviste til, da man brugte frihandelsaftalens undtagelsesbestemmelse til at gennemtvinge importrestriktioner for skotøj, en handling, der mødte megen kritik i EF.⁽¹⁰⁾

Norge fik fra starten en langt gunstigere udvikling af handelssamarbejdet med EF-landene inden for frihandelsaftalen, end mange havde ventet, og har som eksportør af naturgas til Vesttyskland og Storbritannien i et omfang, der har udgjort så meget som 12-15% af Vesteuropas totale gasforbrug i 1981⁽¹¹⁾ fået en langt stærkere stilling i forhold til EF end på det tidspunkt, da forhandlingerne om evt. medlemskab fandt sted.

Der er indført møder mellem norske ministre og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber om spørgsmål af fælles interesse på det økonomiske område, f.eks. transportpolitik, udviklingshjælp og industripolitiske spørgsmål.⁽¹²⁾

På denne baggrund og i betragtning af de voldsomme konflikter i det norske samfund, som EF-striden gav anledning til, er det ikke sandsynligt, at spørgsmålet om evt. norsk medlemskab vil blive taget op igen inden for en overskuelig fremtid. For Norges vedkommende er det ikke som for Sveriges vedkommende først og fremmest økonomiske grunde, som kunne tilskynde et tættere og mere formaliseret samarbejde med EF. For Norges vedkommende har der derimod været ønsker om en form for tættere tilknytning til det Europæiske Politiske Samarbejde. På Den europæiske Sikkerheds- og Samarbejdskonference, hvor det udenrigspoliti-

ske samarbejde mellem EF-landene har været af afgørende betydning, har Norge måske kunnet føle sig udenfor, og der kan også være en lang række andre spørgsmål, hvor Norge kan have en interesse i at være med i dette forum, og der er nu taget skridt til at inddrage en uformel ordning, hvorved Norge indgår i et samarbejde med EPS, således at Norge får en vis grad af indsigt i EPS og mulighed for at fremlægge norske synspunkter.⁽¹³⁾

For den norske regering har det hidtil ikke været mangel på information, men snarere den manglende mulighed for at gøre norske standpunkter gældende før den endelige afgørelse i en sag træffes, der har været problemet.⁽¹⁴⁾ Nu er der blevet enighed om, at der som en fast regel er lejlighed for Norge til at fremføre synspunkter på embedsmandsplan til de spørgsmål, der står på EPS' dagsorden forud for møderne i den politiske komite i EPS. Desuden er der åbnet mulighed for møder på politisk niveau forud for og efter udenrigsministermøderne i EPS, hvis norske interesser er særligt fremtrædende i den sag, der behandles. Der er ikke tale om en observatørstatus, men den opnåede ordning er efter den norske regerings opfattelse den mest hensigtsmæssige. Den har allerede været anvendt i forbindelse med drøftelserne i Madrid om sikkerhed og samarbejde i Europa, og med reaktionerne på Polen-krisen, nedrustnings-spørgsmål, Mellemøsten, FN og spørgsmål vedrørende den tredje verden, herunder El Salvador, samt spørgsmålet om krænkelse af menneskerettighederne i Tyrkiet.

Fra den norske regerings side fremhæves det, at EPS ikke skal ses som et alternativ til samarbejdet med USA, men som tværtimod foruden den værdi, EPS-samarbejdet har i sig selv, kan bidrage til at »forenkle og styrke den transatlantiske

dialog«. (15) Det fremhæves, at man ikke kan se bort fra det faktum, at den afspænding, man kunne iagttage i begyndelsen af 1970'erne, ikke blev varig. De meningsforskelle, man kan iagttage mellem Vesteuropa og USA, knytter sig efter norsk opfattelse til forskelle i den vægt, man lægger på de forskellige virkemidler i øst/vest-forholdet. I Vesteuropa har man lagt vægt på at bevare mest muligt af de positive resultater af afspændingstiden, medens der i USA er en voksende opfattelse af, at Vesteuropa gør for lidt for sit eget forsvar, og USA desuden i større grad end de vesteuropæiske stater har været tilbøjelig til at knytte fremdriften af rustningskontrollforhandlingerne sammen med reelle tegn på tilbageholdenhed fra Sovjets side. Der er imidlertid også meningsforskelle mellem de vesteuropæiske lande indbyrdes, og man kan derfor ikke opfatte Vesteuropa som en blok, der står samlet overfor USA.

Selvom man ikke kan se EPS som blokpolitik, kan man ikke se bort fra, at de 10 EF-lande har kunnet samstemme deres synspunkter i en lang række spørgsmål, og der kan derfor ikke være tvivl om, at EPS har fået stigende betydning i den internationale politik. Det vil sandsynligvis i stadig større omfang blive aktuelt for Norge at afstemme sin politik efter den politik EF-landene fører. (16) NATO, som efter Norges nej til EF har fået voksende betydning for Norge som forum for politiske konsultationer, er i samme periode i stigende grad blevet præget af, at EF-landene kommer til møderne med en enighed, der er opnået ved indbyrdes forhandlinger inden møderne, og som kan være fint afbalancerede kompromis'er, der ikke kan rokkes ved, eller de er tilbageholdende med overhovedet at udtale sig om en sag, førend den er blevet behandlet i gruppen af EF-ministre. (17) Derfor er det

naturligvis af stor betydning, at Norge nu har fået en ordning, der giver mulighed for at fremlægge norske synspunkter for EF-landene, inden disse har drøftet sagen indbyrdes. Indtil denne ordning kom i stand, har det først og fremmest været Danmark, der har været bindeleddet mellem Norge og EF-landenes udenrigspolitiske samarbejde. (18) Så længe der ikke var uenighed mellem USA og EF-landene i udenrigspolitikken, var der ingen problemer for Norge i dette, men så snart der blev tydelige meningsforskelle, som i Afghanistan og Iran-spørgsmålene, måtte Norge vælge, og Norge har stort set valgt at følge EF-landenes linje. Norge lægger vægt på at holde kanalerne til Sovjetunionen åbne for at kunne bevare de opnåede resultater af afspændingspolitikken.

Mod et pluralistisk system

der synes således at være gode betingelser til stede for, at Danmark fortsat kan være med til at udvikle samarbejdet i begge integrerende systemer, EF og Norden, samtidig. På den ene side går udviklingstendenserne i EF i retning af en udbygning af systemet som pluralistisk, d.v.s. som et samarbejdssystem, hvor nationalstaterne har den centrale rolle, (19) og hvor den pragmatiske forhandling mellem regeringer er Fællesskabets drivkraft. Kommissionen har ikke fået den stærke placering i EF's institutionelle system, som forudsat i traktaten, men synes snarere at udvikle sig til et omfattende sekretariat. De supranationale træk er således svage, og det ser ikke ud til, at betingelserne for, at de kan blive stærkere, er til stede. EF-institutionerne vil fortsat have den rolle at afbalancere medlemmernes interesser. En småstat som Danmark vil have mulighed for at tilgodese sine nordiske hensyn i et

sådan meget komplekst system. Det nordiske samarbejde er som nævnt ikke af en sådan karakter, at det vil kunne begrænse medlemmernes muligheder for at indgå aftaler med lande udenfor regionen. En norsk-svensk samarbejdsaftale fra begyndelsen af 1981, som er ret vidtgående, og som omfatter en fælles norsk-svensk fond, der kan yde lån til fælles projekter, levering af olie fra Norge og elektricitet fra Sverige samt industripolitiske aftaler, gav anledning til en forespørgsel til ministeren i Folketinget fra Det radikale Venstre.⁽²⁰⁾

Partiet frygtede, at Danmark skulle blive skubbet ud af det snævre samarbejde mellem de nordiske lande. Ministeren svarede med at henvise til Danmarks brobygningsfunktion mellem Norden og EF og understregede, at Danmarks EF-medlemskab ikke stiller sig i vejen for indgåelse af sådanne tosidede aftaler med andre nordiske lande.⁽²¹⁾

Hvorvidt dette vil holde stik vil vel afhænge af, om sådanne aftaler berører andre områder end dem, der allerede er fastsat EF-regler for. Det, der hidtil har været den vigtigste grund til, at dansk medlemskab af EF har været foreneligt med nordisk samarbejde, er som tidligere nævnt, at EF's og Nordens samarbejdsområder generelt har været forskellige. I det øjeblik samarbejdsområderne bliver overlappende, kan det blive problematisk for Danmark. Muligheden for en fortsat forenelighed vil så afhænge af, om den stigende grad af gensidig afhængighed økonomisk og politisk mellem de nordiske lande og resten af Vesteuropa, der har været tilskyndelsen til oprettelsen af de forskellige samarbejdsordninger mellem EF og de enkelte nordiske lande, også har ført til fællesinteresser på de overlappende samarbejdsområder.

Mulig rollekonflikt?

På det udenrigspolitiske område synes der at være sket en tilnærmelse mellem de to grupper af lande, hvis man ser på afstemningerne i FN's generalforsamling. Danmark synes i en række tilfælde at have haft succes med sine forsøg på at få nordiske synspunkter accepteret i EF, således som udenrigsminister K.B. Andersen har udtrykt som et mål for Danmark inden for EPS samarbejdet.⁽²²⁾ I 1977 er der kun eet eksempel på, at Danmarks stemmeafgivning i FN's generalforsamling blev afgørende for, om det blev de nordiske lande eller EF-landene, der kom til at stå samlet. Danmark undlod ligesom de øvrige EF-lande at stemme for en resolution, som de øvrige nordiske lande støttede. Det drejede sig dog om et mindre spørgsmål.⁽²³⁾

En undersøgelse af stemmeafgivningen 1973-80 om resolutioner vedrørende Sydafrika viser, at Norden med ganske få undtagelser har stemt sammen i alle 70 tilfælde,⁽²⁴⁾ medens EF-landene kun i 33 tilfælde har været enige. Overfor Sydafrika har Danmark altså kunnet videreføre sit samarbejde med de nordiske lande.

En mere alvorlig rollekonflikt oplevede Danmark i forbindelse med »torskekrigen« mellem Island og Storbritannien. Her skete der det usædvanlige, at Nordisk Råds præsidium udsendte en erklæring om sagen og således gik uden for de grænser, der er lagt for arbejdet i Nordisk Råd, idet udenrigspolitik udtrykkelig er holdt ude. I erklæringen, som Danmark støttede, opfordredes Storbritannien til at trække sine skibe tilbage, således at forhandlinger om en løsning på konflikten kunne begynde. Storbritannien reagerede skarpt på dette, at en EF-partner tog parti imod Storbritannien og støttede Island, og Danmark måtte erklære ikke at ville

involvere sig yderligere i fiskerikonflikten.⁽²⁵⁾

Dette er et enkeltstående eksempel på, hvad der kan ske, hvis de to grupper af lande tager samme spørgsmål op, og der er modstridende interesser. Hvis sådanne situationer opstår gentagne gange, og Danmark begrænses i sin handlefrihed i samarbejdet med de øvrige nordiske lande af hensyn til EF-landenes samarbejde kan der opstå indenrigspolitiske vanskeligheder for regeringen. Hensynet til »det nordiske« må formodes stadigvæk at være noget, som intet dansk parti vil kunne tillade sig at se bort fra, og opinionen i Danmark synes at være på vagt over for udviklingstendenser i EF-samarbejdet, der går ud over de rammer, der blev afstukket i debatten om Danmarks optagelse.⁽²⁶⁾ Befolkningens holdning til EF er ifølge Gallups undersøgelser blevet mere kritisk til EF end ved tilslutningen. En undersøgelse i maj 1981 viser 35% for og 46% imod på et spørgsmål om stemmeafgivning i det tilfælde, at der skulle være en ny folkeafstemning om medlemskabet (ved tilslutningen i 1972 var tallene 57% for og 33% imod).⁽²⁷⁾ Intet tyder dog på, at det i en nærmere fremtid til blive så vanskeligt for Danmark mellem Norden og EF, at rollen som »den europæiske pragmatiker«,⁽²⁸⁾ der fra sag til sag forsøger at skabe brede europæiske løsninger, der kan tilfredsstille begge grupper af lande, må opgives.

Noter:

1. Tove Lise Schou: Norge og EF. Københavns Universitets Institut for Samfundsfag. Forlaget Politiske Studier. København 1980. S. 78.
2. Jvf. Ole Karup Pedersen: Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik. Kbh. 1970, s. 316 f.
3. Grete Kværner Ueland: Debatten omkring NORDØK. Institutt for Statsvitenskap. Universitet i Oslo 1973 s. 172.

4. Arild Underdal: Diverging Roads to Europe. Paper. Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo, 1973.
5. Nils Andrén: Nordic Integration. Cooperation and Conflict nr. 1, 1967 s. 17.
6. Henry Valen, Jørgen Elklit og Ole Tonsgård: Economic Conflicts and Orientations towards Europe in Denmark and Norway. ECPR. London 1975.
7. Roger B. Selbert: Compatible Two Sphere Integration... Commission of the European Communities. 1979. S. 29.
8. Rober B. Selbert, det nævnte værk s. 15.
9. Sst. s. 18.
10. Carsten Lehmann Sørensen: Danmark og EF i 1970'erne. Borgen 1978. s. 242.
11. UD-information 8. juli 1982 - nr. 22.
12. Pressemelding. 1. juli 1982.
13. Pressemelding. Utenriksdepartementet 29. juni 1982.
14. Utenriksminister Sverre Strands redegørelse i Stortinget 19. april 1982. UD-informasjon 19. april 1982 - nr. 12.
15. Sst. s. 13.
16. Martin Sæter: Europa som alternativ. Samtiden nr. 4 1982 s. 43.
17. Norges sikkerhet og europeisk utenrikspolitikk i 1980-årene. Rapport fra Europabevægelsen i Norge. Juni 1980 s. 48.
18. Sst. s. 58.
19. Nils-Johan Jørgensen: Norge mot Europa? EF's utvikling og norsk Europapolitikk etter folkeavstemningen. Forlaget Europa 1982.
20. Folketingets forhandlinger 30/4 81 sp. 10359.
21. Ministeren for nordiske anliggender (Lise Østergaard) Ft. 30/4 71. Sp. 10383.
22. Roger B. Selbert: det nævnte værk s. 19 f.
23. Sst. s. 20.
24. Ian Bo Andersen, Jens Berthelsen: Dansk sikkerhedspolitik og det Europæiske Politiske Samarbejde. Opgave. Københavns Universitets Institut for Samfundsfag. 1982.
25. Sst. s. 23.
26. Tove Lise Schou: Denmark the Functionalist« i V. Herman & M. Hagger (eds.) »The Legislation of Direct Elections to the European Parliament, Farnborough 1980. s. 54-77.
27. Christian Thune (red): Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1981 s. 381.
28. Niels Jørgen Haagerup and Christian Thune: Denmark - The European Pragmatist.