

EN HÅRFIN BALANCE

- EN ANALYSE AF DANMARKS MARKEDSPOLITIK 1957-61



I det store europæiske puslespil om markedsplaner og frihandelsområder er det afgørende at få Danmark placeret i den bedste familie.

Krag: — Det skal helst være en, man kender lidt til, og den skal helst være solid.

(Tegning: Henry Lauritzen).

Tegning fra Information 23. juni 1959

Speciale ved Historisk Institut, Århus Universitet

Sommeren 1999

Af Lars Henriksen, årskortnummer 931066

Vejleder: Thorsten Borring Olesen

EN HÅRFIN BALANCE

<i>INDLEDNING OG PROBLEMFORMULERING</i>	3
<i>KILDER OG LITTERATUR</i>	5
I: Danmark i Europa 1945-57	8
<i>DEN EUROPÆISKE BAGGRUND</i>	8
<i>MODERNISERINGEN AF DANMARK</i>	13
<i>AFHÆNGIGHED KONTRA NEUTRALITET</i>	20
II: Danmarks markedspolitik 1957-61	28
<i>DANMARK OG EØF 1957-58</i>	– eller
<i>hvordan man kommer ind i en klub uden at blive medlem</i>	32
<i>DANMARK IND I EFTA</i>	– eller
<i>hvordan man kan blive medstifter af en klub man ikke bryder sig om</i>	46
<i>SAMLING MED ELLER UDEN NORDEN – DANMARK TAGER SPRINGET</i>	60
<i>DELKONKLUSION: DANSK MARKEDSPOLITIK 1957-61</i>	68
III: Regeringens forhandlingsmandat	73
<i>PARTIET, FAGBEVÆGELSEN & FÆLLESMARKEDET</i>	73
<i>FAGBEVÆGELSENS ARGUMENTATION MOD EØF</i>	79
<i>FAGBEVÆGELSENS FORBEHOLD</i>	85
<i>DELKONKLUSION: REGERINGENS FORHANDLINGSMANDAT</i>	92
Konklusion	93
<i>Litteratur/Trykte kilder</i>	96

INDLEDNING OG PROBLEMFORMULERING

I 1957 oprettede de seks kontinentale europæiske stater, Vesttyskland, Frankrig, Italien, Belgien, Holland og Luxembourg 'Det europæiske økonomiske Fællesskab' (EØF)¹. Deres samarbejde indebar bl.a. at tolden landene imellem gradvist skulle afvikles, mens toldniveauet udadtil skulle harmoniseres og opretholdes. Det kunne få alvorlige konsekvenser for dansk eksport til de seks, der stadig ville blive pålagt told, medmindre Danmark blev medlem af EØF. Da dansk landbrugseksport til EØF-landene var steget støt siden 1950, forlangte de større landbrugs organisation, Landbrugsrådet, at Danmark skulle søge om optagelse hurtigst muligt. Det afviste den socialdemokratiske mindretalsregering i første omgang. Gennem flere år havde de nordiske regeringer undersøgt mulighederne for at danne en toldunion mellem Danmark, Norge og Sverige. Socialdemokratiet og dets koalitionspartner efter valget i 1957, Det radikale Venstre, knyttede store forhåbninger til det nordiske samarbejde, og det var en medvirkende årsag til at man besluttede at vente og se tiden an.

I 1956 foreslog Danmarks vigtigste handelspartner, Storbritannien, at man dannede et stort frihandelsområde mellem de 17 vesteuropæiske stater der havde modtaget Marshall-hjælp, dvs. inklusive de seks kommende EØF-lande, Norden og Storbritannien. Briternes model var rensat for de politiske perspektiver der lå i Rom-traktaten. De foretrak en samarbejdsform der var løsere og mindre forpligtende end EØF-staternes. Denne løsning appellerede til Danmark, fordi Danmarks vigtigste handelspartnere alle ville være med i klubben og fordi det nordiske samarbejde kunne fastholdes som en hjørnesteen i dansk politik. Forhandlingerne om briternes forslag brød imidlertid sammen, og seks af de europæiske lande, der ikke var med i EØF, forberedte i 1959 deres egen frihandelsklub, 'European Free Trade Area' (EFTA). Danmark gik efter svære overvejelser med i EFTA, men da Storbritannien i 1961 besluttede at søge ind i EØF, fulgte den danske regering øjeblikkeligt efter.

I midten af 50'erne startede Socialdemokratiets anden store periode i dansk politik, hvor de sad i regering uafbrudt, indtil ministeriet Baunsgaard trådte til i 1968 (den første var fra 1929-40). Fra maj 1957 var de i koalition med Det radikale Venstre og Retsforbundet i den såkaldte trekantregering; fra november 1960 til 1962 var de i koalition med de radikale. Socialdemokratiet var med 70 og 76 mandater i forhold til de radikales 14 og 11 mandater "storebror" i disse regeringer. Derfor vil undersøgelsen koncentrere sig om Socialdemokratiet, og i særdeleshed partiets unge komet, Jens

Otto Krag, som nok må siges at være partiets – og Danmarks - ledende markedspolitiker. Efter han blev cand. polit. i 1940, gik hans vej til dansk politik over nogle administrative stillinger. Han blev kontorchef i Direktoratet for Vareforsyning og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd i 1945 og var medlem af Priskontrolrådet fra 1945-47. Han var generalsekretær ved udarbejdelsen af 'Fremtidens Danmark', der i 1945 blev godkendt som Socialdemokratiets program, medlem af folketinget for Socialdemokratiet fra 1947-73, minister for handel, industri og søfart fra 1947-50, økonomisk rådgiver ved ambassaden i Washington fra 1950-52, minister uden portefølje i 1953, økonomi- og arbejdsminister fra 1953-57, minister for udenrigsøkonomi i 1957-58, og endelig udenrigsminister fra 1958-62 før han blev statsminister. Krag's karrieremæssige opstigning i Socialdemokratiet tog for alvor fart med handelspolitikken voksende betydning i 50'erne, da EØF gjorde handelspolitik og udenrigsøkonomi til *high-policy*. I sin tid som økonomi- og arbejdsminister repræsenterede han Danmark under arbejdet med liberaliseringen af den europæiske samhandel i OEEC, mens titlen 'minister for udenrigsøkonomi' var skræddersyet af H.C. Hansen til forhandlingerne om de europæiske markedsdannelser.

De danske regeringers relationer og overvejelser i forhold til EØF i perioden 1957-61 er omdrejningspunktet i specialet. Dette fikspunkt vil jeg angribe fra to vinkler, som det er vanskeligt at holde helt adskilt. Fra den ene diskuteres staten Danmarks udenrigspolitiske, orienteringsmæssige opbrud fra Norden og mod Europa og baggrunden herfor. Jeg vil redegøre for og give en analyse af den danske regerings udenrigspolitiske balancegang i spillet om markedsdannelserne og forsøge at fastslå, hvilke mål Krag og embedsmændene omkring ham forfulgte i markedspolitikken. Herunder vil jeg se på, om man kan konstatere et skift i holdningen til EØF hos Krag fra 1957 hvor et medlemskab af EØF ikke kunne komme på tale, til 1961 hvor Danmark beslutter sig for at søge om medlemskab.

Det andet perspektiv koncentrerer sig om Socialdemokratiets interne vanskeligheder med at kombinere det økonomisk nødvendige og det politisk ønskværdige i Europapolitikken. Socialdemokratiets 'hårfine balance' i markedspolitikken bundede bl.a. i at den socialdemokratiske ledelse også måtte udføre en balance imellem hvad den anså for at være i Danmarks interesse og hensynet til det stærkt EØF-skeptiske bagland i partiet og i fagbevægelsen.

Specialet starter med et indledende kapitel der introducerer til integrationsudviklingen i Europa efter 2. verdenskrig. Herefter følger en kort gennemgang af Danmarks handelsmønster og be-

¹ Først i 1965 blev Det europæiske økonomiske Fællesskab sammen med Kul- og Stålungionen og atomsamarbejdet, Euroatom, smeltet sammen i De europæiske Fællesskaber (EF).

stræbelserne på at modernisere og industrialisere Danmark, mens sidste del af indledningen diskuterer Danmarks traditionelle udenrigspolitiske orientering og syn på de integrationsforslag i efterkrigstiden, der kom før Rom-traktaten.

Andet kapitel er en arkivbaseret, kronologisk gennemgang og analyse af Danmarks navigation mellem de markedspolitiske tiltag 1957-61. Her er socialdemokraten Krag i spidsen for staten Danmarks markedspolitik og derfor tages interne partidiskussioner og problemstillinger ind imellem op, fordi de – måske – havde indvirkning på regeringens politik.

I sidste del ser jeg på baggrunden for, at Krag og regeringen pålagde sig selv et begrænset mandat til optagelsesforhandlingerne. Med den danske ansøgning til EØF i sommeren 1961 så det ud til at den storpolitiske balancegang var afsluttet, men den fortsatte indenrigspolitisk og især i arbejderbevægelsen. Jeg vil redegøre for fagbevægelsens skepsis og se på hvordan den forsøgte at påvirke den politiske gren af arbejderbevægelsen, Socialdemokratiet, og vise hvordan regeringen og centraladministrationen i den offentlige oplysning om og diskussion af EØF tog højde for dette.

KILDER OG LITTERATUR

Analysen af Danmarks markedspolitik er baseret på kildemateriale fra udenrigsministeriets arkiv (Rigsarkivet) og i mindre grad Jens Otto Krags arkiv (Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv, ABA). Det drejer sig både om ambassadeindberetninger, referater fra forhandlinger, talemanuskripter, konsekvensanalyser og betænkninger. De giver tilsammen et indblik i embedsmændenes og Krags opfattelse af forløbet, og et indtryk af hvilke alternativer man mente at have i varetagelsen af Danmarks handelsinteresser.

I forbindelse med anvendelsen af usignede betænkninger fra udenrigsministeriet melder der sig nogle metodiske problemer. I nogle af disse dokumenter eksperimenteres der med løsninger for Danmark, som der ikke ville være politisk opbakning til. Det er der ikke noget overraskende i, da det er embedsværkets opgave at gennemtænke alle muligheder for ministeren. I mit arbejde med kilderne har det i påfaldende grad vist sig at når bladet virkelig tages fra munden, og der siges noget konkret om Danmarks stilling, intentioner og ønsker i forskellige situationer, så kan man ikke se hvem der har skrevet det, eller hvor højt i embedshierarkiet forfatteren til betænkningen har været placeret. Man kan heller ikke se, om betænkningen har været brugt eller bare har ligget i en skrivebordsskuffe. Et andet problem er forbindelsen fra disse betænkninger til ministeren. På nogen af dem har Krag skrevet 'set JOK', men altså ikke 'enig' eller 'uenig'. Jeg har anvendt disse usignede dokumenter som kilder til den omtrentlige opfattelse hos Krag og hans nærmeste embedsmænd. Det er klart at en betænkning i en vis forstand er et diskussionsoplæg. Embedsmanden fremfører

nogle synspunkter og konsekvensanalyser for ministeren, der kan være helt eller delvis uenig. De fleste af disse dokumenter har været fortroligt behandlet, og det forøger deres kildeværdi. I forsøget på at bestemme Krag's opfattelse af problematikken har jeg overvejende måttet ty til hans artikler i dagspressen og offentlige udtalelser i øvrigt, men her var han nødt til at tage mange forskellige taktiske hensyn.

Til belysning af opfattelsen i den socialdemokratiske fagbevægelse søgte jeg i første omgang kildemateriale på De samvirkende Fagforbunds (DSF) arkiv. På ABA fandt jeg imidlertid ud af, at det stadig ligger i uordnede kasser. Heldigvis viste det sig at Arbejderbevægelsens Erhvervsråds (AE) arkiv indeholdt meget materiale fra DSF, bl.a. korrespondance med administrationen og flere ministre. Desuden har jeg anvendt oplysningspjecer udsendt af DSF og AE og orienteret mig i DSF's organisationsblad 'Løn og Virke' og Dansk Smede og Arbejdsmandsforbunds fagblad 'Jern og Metal'.

Den anvendte sekundære litteratur om emnet består fortrinsvis af nyere, arkivbaserede specialartikler. En undtagelse fra dette er Gunnar P. Nielssons bredt anlagte Ph. D. afhandling fra 1966: *"Denmark and European Integration: A small country at the crossroads"*, der giver en god indføring i problemstillingerne og har mange henvisninger til avis- og tidsskriftsartikler. Den er imidlertid af gode grunde ikke arkivbaseret. En anden og mere ajourført syntese er antologien *"Danmark i Europa 1945-93"* redigeret af Tom Swienty. Den giver et glimrende overblik over Danmarks forhold til Europa fra 2. verdenskrig og helt frem til Maastricht-traktaten.

Den arkivbaserede forskning og mere specialiserede litteratur om specialets kerneområde, dansk markedspolitik 1957-61, finder man under navne som Johnny Laursen og Vibeke Sørensen, der efterhånden som arkivmaterialet er blevet frigivet har publiceret adskillige artikler om emnet (se litteraturlisten). Begge har beskæftiget sig med sammenstødet mellem Danmarks handelspolitiske interesser og udenrigspolitiske præferencer og beskrevet Danmarks valg mellem Norden og Europa som særligt vanskeligt for netop Socialdemokratiet pga. den socialdemokratiske velfærdsvisions tætte forbindelse med og forankring i Norden. Deres sympati ligger hos Krag. De virker meget enige i hans analyser af Danmarks muligheder i markedspolitikken, og de konsekvenser han dragede af dem. 1990'ernes forskning har etableret et paradigme, der går ud på at Krag gjorde hvad der var nødvendigt for at Danmark kunne fortsætte den nødvendige strukturelle omstilling fra landbrug til industri for at sikre en fortsat høj levestandard. Uden for dette paradigme står Jens Engbergs jubilæumsskrift til Arbejderbevægelsens Erhvervsråd *"I minefeltet"* (1986). Engberg fremstiller her Krag som en lettere forfængelig mand, der helt fra starten skjulte sin hensigt om at føre Danmark ind i

EF. Engberg er nok lidt tilbøjelig til at lade sin aversion mod EF farve fremstillingen af Krag. Alligevel er det en god bog, der står stærkt i skildringen af Socialdemokratiets øvrige dilemmaer i perioden herunder især problemerne med at holde sammen på den socialdemokratiske arbejderbevægelse fx under storkonflikten i 1956.

Herudover vil jeg fremhæve to antologier, ”*Interdependence vs. Integration*” (1995) redigeret af Thorsten Borring Olesen og ”*The Odd Man Out*” (1993) redigeret af Birgit Nüchel Thomsen, der indeholder noget af den nyeste og mest specialiserede litteratur på området. De er begge udsendt under forskningsinitiativet ”*Dansk politik under forandring 1945-1985*”.

Afsnittet ’Den europæiske baggrund’ bygger på Alan S. Milwards to bøger: ”*The Reconstruction of Western Europe 1945-51*” (1984); ”*The European Rescue of the Nation-State*” (1992) og Wilfried Loths ”*Der Weg nach Europa*” (1990). De supplerer hinanden godt, da Milward med sin materialistiske tilgang skriver sig op imod den tyske tradition som Loth repræsenterer, hvor enkeltpersoner ofte tilskrives en stor betydning for udviklingen. Loth fokuserer på de stor- og sikkerhedspolitiske aspekter. For ham var EØF grundlæggende et samarbejde mod krig i Europa. Milward forsøger at vise at der udover de politiske også var kraftige økonomiske incitamentter for de europæiske stater til at indgå i en toldunion.

’Afhængighed kontra neutralitet’ tager udgangspunkt i Thorsten Borring Olesens artikler om det nordiske forsvarsforbunds forlis og Socialdemokratiets problemer med at give slip på Norden og neutraliteten i sikkerhedspolitikken. I Poul Villaumes gedigne afhandling ”*Allieret med forbehold*” kan man følge Socialdemokratiets problemer med at omstille sig fra neutralitetspolitikken og tage alliansens forpligtelser på sig. Hans Branner viser i flere artikler at den danske berøringsangst overfor Europa dog ikke var større, end at danske embedsmænd sagtens kunne se fordelene ved de første tiltag til sektorintegration først i 50’erne.

I: DANMARK I EUROPA 1945-57

DEN EUROPÆISKE BAGGRUND

Marshallplanen

Efter den allierede nedkæmpelse af Hitler-Tyskland ventede et stort genopbygningsarbejde i Europa. De europæiske lande behøvede dollarhjælp til indkøb af investeringsgoder og levnedsmidler, for USA var efter krigen stort set det eneste land, der kunne levere varerne. Vesteuropas underskud i handlen med USA blev næsten tredoblet i 1946 sammenlignet med 1938 og igen fordoblet fra 1946-47². Det fik i foråret 1947 den amerikanske regering til at lancere et større europæisk hjælpeprogram, der i folkemunde blev døbt 'Marshall-hjælpen' efter dets ophavsmand, den amerikanske udenrigsminister George Marshall. De amerikanske planlæggere vidste at der ville gå mange år før Europa kunne genoprette handelsbalancen med USA, og at en forudsætning for dette netop var en genopbygning af det europæiske produktionsapparat.³ Planen var en humanitær hjælpeaktion, men den var også politisk begrundet. Truman-administrationen frygtede at social uro kunne føre til kommunistiske magtovertagelser i de vestlige lande – især i Vesttyskland, Frankrig og Italien.⁴ Alle europæiske stater og Sovjet blev tilbudt hjælp, men amerikanerne kalkulerede med og håbede på at Sovjet ville betakke sig. Det ville være vanskeligt at få Kongressen til at bevilge så meget som en cent til bolsjevikkerne, og det var heller ikke Trumans hensigt. Derfor var det en lettelse at Stalin fandt varetagelsen af sovjetisk suverænitet uforenelig med deltagelse i projektet. De østeuropæiske lande viste interesse for hjælpen, men Stalin "overbeviste" dem om at det ikke var en god idé. Han ønskede ingen vestlig indblanding i etableringen af russisk hegemoni i Østeuropa. Hermed fik de vestlige ledere rygdækning for kritik fra den yderste venstrefløj på deres hjemlige politiske scener. De kunne give Sovjet ansvaret for jerntæppet gennem Europa.⁵

Til gengæld for Marshall-hjælpen prøvede USA at få indflydelse på Europas politiske genopbygning. Amerikanerne forestillede sig at hjælpen skulle fordeles af europæerne selv ud fra hensyn der var overordnet de nationalstatslige. På en konference i Paris i juli 1947 skulle 16 europæiske lande forsøge at blive enige om en samlet plan for genopbygning i Europa. Resultatet af anstrengelserne blev en stor skuffelse for amerikanerne⁶. De fik dog de europæiske lande til modvilligt at op-

² I løbende priser. Se Alan S. Milward: "The reconstruction of western Europe 1945-51" (1984) tabel 5 s. 27.

³ Milward 1984 s. 58f.; Wilfried Loth: "Der Weg Nach Europa" s. 48f.

⁴ Milward 1984. s. 16.

⁵ Loth s. 50ff.

⁶ Milward (1984) giver en god redegørelse for konferencens store problemer. Især Tysklands-spørgsmålet spøjte i baggrunden. Kap. 2, især s. 87ff.

rette en permanent organisation hvorfra Marshallhjælpen skulle koordineres. Konventionen, der stiftede *Organization of European Economic Cooperation* (OEEC), blev undertegnet 16. april 1948. Briterne insisterede på at nationerne fik vetoret⁷. Samarbejdet skulle koncentrere sig om at få handlen i gang igen mellem de europæiske lande ved at afvikle handelshindringer. Benelux-landene var stærkt afhængige af intra-europæisk handel og derfor pressede de på for liberaliseringer, mens englænderne vågede over sine handelsprivelegier i Commonwealth. Nationale mål blev forfulgt, selv om man talte meget om europæisk samarbejde. OEEC blev ikke det dynamiske, integrerende råd som amerikanerne havde håbet på⁸.

Frankrig & Tysklandsspørgsmålet

Den franske regering havde talt for at Tyskland skulle deles i småbidder så tyskerne aldrig mere kunne true freden. Af samme grund havde Frankrig modarbejdet oprettelsen af en tysk centralregering. Amerikanerne mente at de hårde fredsbetingelser og krigsskadeerstatninger i fredsaftalerne efter 1. verdenskrig var en medvirkende årsag til Hitlers rædselsregime. De pressede på for økonomisk genrejsning og samling af Tyskland⁹. Franskmændene havde også brug for den tyske økonomi i deres genopbygningsstrategi, og man accepterede om end nødtvungent at en økonomisk restitution af Tyskland krævede en politisk ditto. Denne erkendelse fik Frankrig til at skifte strategi. I stedet for at modarbejde det uundgåelige spekulerede man over, hvordan man kunne kontrollere udviklingen i Tyskland. De uafhængige men prominente føderalister i Europabevægelsen havde længe opfordret Europas regeringer til at danne en europæisk regering. Den 10. august 1949 samledes delegerede fra Europas regeringer i Europarådet for første gang i Strasbourg, hvor man enedes om et ambitiøst udkast, der fastslog at målet var en europæisk, politisk autoritet med begrænsede funktioner men ægte fuldmagt¹⁰. En sådan konstruktion kunne måske løse det franske dilemma. Men Storbritanniens udenrigsminister Bevin betegnede en europæisk parlamentarisk forsamling som ”*en Pandoras æske fyldt med trojanske heste*” og ville ikke lade Storbritannien indgå i nogen form for overstatsligt samarbejde. Derfor blev Europarådet en svag institution, der udelukkende fik rådgivende beføjelser¹¹.

⁷ Loth s. 67.

⁸ Milward 1984 kap. 5, især opsamling s. 207ff. Se også Vibeke Sørensen: ”*Fra Marshall-plan til de store markedsdannelser 1945-59*” (1994) i Tom Swienty (red.): ”*Danmark i Europa 1945-93*” s. 11-91, s. 16f.

⁹ Milward 1984 s. 127f.

¹⁰ Loth s. 69ff., Europarådets mål s. 75; Vibeke Sørensen 1994 s. 22f.

¹¹ Bevin nedlagde veto mod indkaldelsen af en målsætnings-konference og henviste alle økonomiske spørgsmål til OEEC, hvor der i forvejen var vetoret. Loth s. 78, Bevin-citat s. 70.

Dermed stod Frankrig stadig tilbage med et presserende sikkerhedspolitisk problem. Presset blev i 1950 forstærket da amerikanerne ønskede oprustning i Vesttyskland pga. situationen i Korea¹². Den 9. maj 1950 lancerede den franske udenrigsminister Schuman en plan om et europæisk kul- og stål fællesskab (EKSF) mellem Frankrig og Tyskland, der indebar at kul- og stålproduktionen skulle underlægges en overnational myndighed¹³. Planen var åben for andre landes deltagelse, og Benelux-landene og Italien tilsluttede sig. Storbritannien betingede sig for en eventuel deltagelse at samarbejdet skulle være mellemstatsligt, men det afviste Schuman. En helt ny organisationsform blev opfundet: et ministerråd skulle godkende anbefalinger fra en neutral instans, 'Den høje Myndighed', enstemmigt eller i visse tilfælde ved kvalificeret flertal. Ministerrådet kunne afsætte Den høje Myndighed med 2/3s flertal, og en domstol fik bemyndigelse til at afgøre tvister landene imellem¹⁴. Det var den første overstatlige organisation i Europa, hvor et medlemsland i princippet kunne forpligtes på noget det selv havde stemt imod. Det vigtigste var dog at det reelt blev umuligt for et medlem af EKSF, at ruste sig til krig uden de andres medvidende. Amerikanernes stærke ønske om tysk genoprustning som sikring mod en europæisk eskalation af Koreakrigen lå formentlig også bag den franske ministerpræsident Plevens plan om et europæisk forsvarsfællesskab. Ifølge den skulle det tyske militær integreres med EKSF-landenes og stilles under NATOs kommando. Planen blev imidlertid forkastet af den franske nationalforsamling i juni 1954. Det europæiske forsvarsfællesskabs fiasko gjorde en løsning på kontinentets sikkerhedsstruktur meget presserende og dette fremtvang væsentlige indrømmelser fra alle i Parisaftalerne fra oktober 1954. Her fik Adenauer endeligt Vesttyskland accepteret som fuldgyldigt medlem af NATO¹⁵.

Romtraktaten

Figur **Fejl! Ukendt argument for parameter.** s. 11 viser at samhandlen mellem de seks lande der senere stiftede EØF var relativt stigende op igennem 50'erne. Vesttyskland begyndte at virke som motor for de andre økonomier. Faktisk var kun Vesttysklands eksport til partnerne i Kul- og Stålunionen relativt vigende. Især Benelux-landene havde en stor og stigende eksport indenfor unionen, mens Frankrig havde den relativt største stigning. Eksporten spillede dog ikke så stor en rolle i den franske økonomi. I 1955 udgjorde eksporten ca. 16% af det franske BNP mens det tilsvarende tal

¹² Loth, s. 91; Vibeke Sørensen 1994 s. 39.

¹³ Meget tyder på at den franske embedsmand Jean Monnet havde mere end en finger med i spillet under udformningen af denne plan. Se John Pinder: "The Influence of European Federalists in the 1950s" i B. Olesen (red.): "Interdependence vs. Integration" s. 213-244, særligt s. 219ff. Vibeke Sørensen 1994 s. 32f.

¹⁴ Loth s. 85; Vibeke Sørensen 1994 s. 36

¹⁵ Loth, kap. 5; Vibeke Sørensen 1994 s. 39ff.

for Holland var på ca. 52%¹⁶. Holland havde altså et kraftigere økonomisk incitament til at indgå i en toldunion end de andre lande. Det understreges af figur 2, der illustrerer at en afvikling af toldsatserne ville komme de tre små, åbne økonomier mest til gode. De tre store lande havde langt større importtoldsatser end Benelux-landene.¹⁷ Den hollandske regeringsleder Beyen foreslog, at de seks lande i EKSF skulle udbygge samarbejdet ved at indgå en toldunion¹⁸. På Messina-konferencen i juni 1955 mellem de seks landes udenrigsministre blev forslagene diskuteret, men man kunne ikke umiddelbart enes om andet end at

Figur Fejl! Ukendt argument for parameter.: Eksporten til de seks EKSF-lande i procent af samlet eksport 1951-1956 (%)				Figur Fejl! Ukendt argument for parameter.: Gennemsnitlige toldsatser i de seks lande 1950. (%)		
	1951	1953	1956		Landbrugsvarer	Industrivarer
Belgien-Luxemborg	35,2	38,0	44,5	Benelux	7	11
Frankrig	15,4	18,5	24,8	Frankrig	27	18
Italien	21,1	20,6	25,3	Italien	22	25
Holland	34,4	35,7	40,7	Tyskland	27	26

Kilde: Milward 1994 s. 169f.

Kilde: Thorkil Kristensen et alii s.14

nedsætte en komité under ledelse af den belgiske udenrigsminister Spaak, med den opgave at undersøge mulighederne. Storbritannien blev indbudt til disse drøftelser; man nærrede stadig håb om at få englænderne inddraget. De sendte en embedsmand der deltog kortvarigt, indtil

¹⁶ Tallene var for Belgien-Luxemborg 37%, Italien 13%, Vesttyskland 23%. Tallene er omtrentlige og fundet ved division af eksport pr. indbygger med BNP pr. indbygger i tabel 4.5 i Kristensen et alii: ”De europæiske markedsplaner” s. 152.

¹⁷ For en diskussion af de enkelte medlemslandes interesser i projektet se Thomas Rhenisch: ”Political and Economic Foundations of the European Economic Community” i B. Olesen (red.): ”Interdependence vs. Integration” s. 147-163 og Alan S. Milward: ”The European Rescue of the Nation State” (1992) kap. 4.

¹⁸ Se Milward 1992 kap. 4, især s. 185f.; Loth kap. 6, særligt s. 115ff. og Pinder s. 231.

ambitionsniveauet for planerne stod klart. Storbritannien ville ikke deltage i en toldunion.¹⁹ Til de flestes overraskelse resulterede Spaak-komiteens arbejde i et kompromis som alle kunne enes om. Traktaten, der oprettede en toldunion mellem de seks, blev underskrevet den 25. marts 1957 i Rom. Toldunionen skulle også omfatte landbrugsvarer, dog under særlige vilkår, som man ville fastlægge senere.

Forud for dannelsen af EØF havde repræsentanter fra de fleste vesteuropæiske lande i flere forsamlingsforsøg forsøgt at blive enige om spillereglerne og ambitionerne for europæisk samarbejde. Lidt forsimplet kan man sige at der var to forskellige opfattelser af hvordan samarbejdet skulle fungere; en såkaldt føderalistisk og en funktionalistisk. Mens føderalisterne insisterede på at samarbejdet skulle indebære suverænitetsafgivelse for at gøre det forpligtende, så ønskede funktionalisterne kun et mellemstatsligt samarbejde. Disse strømninger var begge repræsenteret i alle de europæiske lande, men i de nordiske lande og Storbritannien var den funktionalistiske tilgang den stærkeste. På den ene side var Storbritannien og de nordiske lande meget interesseret i de fordele som handelsliberaliseringer kunne give, men på den anden side var man tilbage for de politiske visioner i EØF-samarbejdet, som føderalisterne insisterede på. Med Rom-traktaten grundlagdes 'Europas forenede Stater', som de så brændende følte var nødvendigt for en fremtidig fredelig udvikling. Først var OEEC og siden Europarådet tiltænkt rollen, men førstnævnte blev et forum for handelsliberalisering og sidstnævnte endte som et sidespor i den europæiske politiske udvikling.

Rom-traktaten blev indgået i et gunstigt internationalt klima. Den kolde krigs nye bipolære verdensorden tilskyndede Frankrig til at øge sin indflydelse gennem samarbejde, og forholdet mellem Vesttyskland og Frankrig var usædvanligt godt i midten af 50'erne.²⁰ Det økonomiske samarbejde i toldunionen, som især interesserede de tre små lande, var for Frankrig og Vesttyskland mere et middel til at nå det politiske mål at skabe sikkerhed i Europa, om end disse lande også så de økonomiske muligheder. Rom-traktaten var et sindrigt kompromis mellem lande med vidt forskellige økonomiske og politiske strukturer.

¹⁹ Milward 1992 s. 425.

²⁰ Den 27. oktober 1956 blev et gammelt stridsspørgsmål mellem Frankrig og Tyskland bragt ud af verden. Det omstridte Saar-område ville vende tilbage til forbundsrepublikken pr. 1. januar 1957 og det forbedrede klimaet mellem de to lande. Ydmygelsen i Suez-krisen var måske også med til at få Frankrig til at søge nye veje.

MODERNISERINGEN AF DANMARK

Et råstoffattigt landbrugsland

Danmarks handelsmønster har i dette århundrede været præget af to ting:

For det første at Danmark indtil 1970'erne ikke rådede over naturlige forekomster af olie, metaller og mineraler etc. Det betød at Danmark måtte importere store mængder af brændsel og råstoffer til produktionen. Afhængigheden af udenlandsk import gjorde Danmark til et lavtarif land, et land med generelt lave toldsatser, for producenterne af både landbrugsvarer og industrivarer var interesseret i så lave omkostninger som muligt i deres produktion.

Det andet karakteristiske træk ved den danske økonomi var den store afhængighed af den konkurrencedygtige landbrugssektor. For at betale en stor import er det nødvendigt med en stor eksport. Alle valutaer var efter 2. verdenskrig endnu ikke blevet indbyrdes konvertible, og blev det ikke før 1958. Derfor var den internationale møntfod guld eller dollars, og det kunne man kun eksportere sig til. Den fornødne valuta til hele økonomien blev for en meget stor dels vedkommende hentet hjem af landbruget især ved salg til Storbritannien og Tyskland. Efter 2. verdenskrig begyndte de europæiske lande imidlertid at øge beskyttelsen af deres landbrugsproduktion. Formålet var lige så politisk som det var økonomisk; krigen havde vist, hvor vigtigt det var at være selvforsynende med fødevarer, men der var også stemmer i det for de europæiske partier ved magten. Beskyttelsen af fx de britiske landmænd kom i stand ved at det britiske Ministry of Food fik monopol på fødevarerimporten. Ministeriet indgik bilaterale langtidskontrakter hvor mængde og pris var fastlagt. Ved siden af importen garanterede regeringen nogle høje mindstepriser hjemme ved støtteopkøb og opmuntrede derved til øget produktion²¹.

Fra 1945-1955 fordobledes værdien af dansk landbrugs samlede produktion, samtidig med at det antal arbejdstimer som blev brugt til produktionen faldt med ca. 20%²². Men hvad hjalp denne produktivitetstigning hvis Danmarks handelspartnere blot hævede tolden for landbrugsvarer? Tidligere havde dansk landbrug kunnet fastholde markeds-

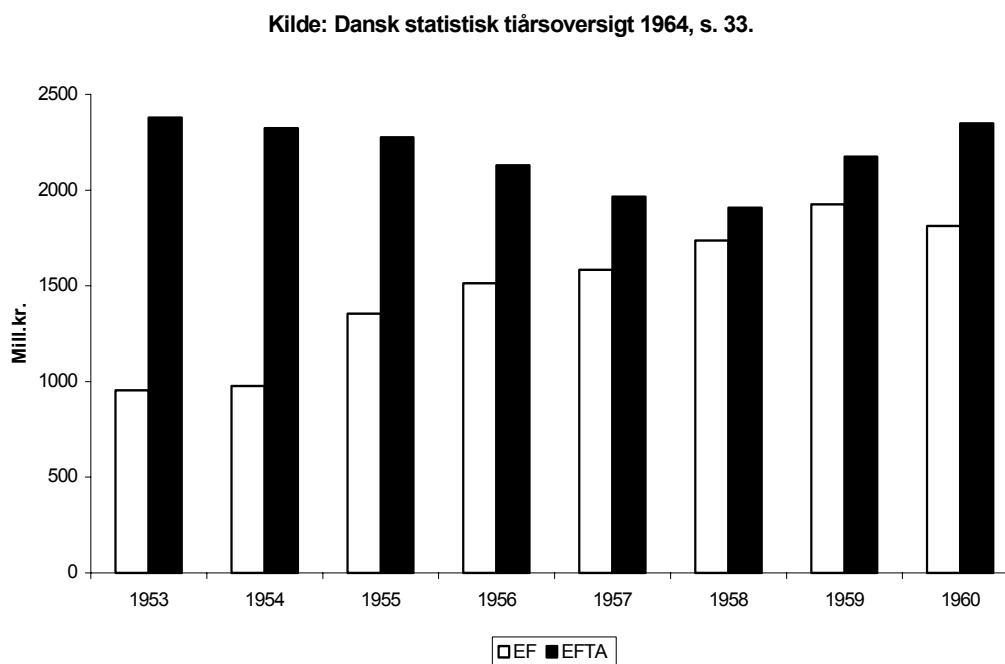
²¹ Se fx Anders Thornvig Sørensen: *”Et spørgsmål om suverænitet? – Danmark, landbruget og Europa, 1950-53”* s. 31ff.; Flemming Just & Thorsten B. Olesen: *”Danish Agriculture and the European Market Schism, 1945-1960”* i B. Olesen (red.): *”Interdependence vs. Integration”* s. 129-146 og Milward 1992 kap. 5.

²² Hans Christian Johansen: *”Dansk økonomisk statistik”* (Gyldendals Danmarkshistorie bind 9), tabel 2.7, kol. 5 og tabel 2.11, kol 6.

andele ved at effektivisere og forædle produktionen og dermed genoprette konkurrenceevnen, men siden den globale økonomiske og valutariske nedsmeltning i 1929 var beskyttelsen af erhvervet accelereret kraftigt. Landbrugsbeskyttelsen var et stort problem for landmændene og den hungrende danske valutakasse i 50'erne, der var dybt afhængig af en stor og stabil afsætning. Helt op til 1962 skæppede eksporten af landbrugsvarer mere i valutakassen end eksporten af industrivarer²³. Derfor var en dansk regering med eller uden landmandspartiet Venstre tvunget til at sikre denne eksport bedst muligt. Figur 3 viser at landbrugseksporten til de seks kommende EØF-lande i løbet af 1950'erne begyndte at ekspandere ret voldsomt, mens eksporten til de kommende EFTA-lande herun-

Figur **Fejl! Ukendt argument for parameter.:** Dansk landbrugseksport til (kommende) EØF- og EFTA-lande

Kilde: Dansk statistisk tiårsoversigt 1964, s. 33.



der især Storbritannien faldt indtil 1958. Udsigten til en intern liberalisering af handlen med landbrugsvarer mellem de lande, som – trods omfattende restriktioner – købte en stigende del af dansk landbrugs produkter, fik forståeligt nok Landbrugsrådet og Venstre

²³ Ifølge Johansen tabel 4.1.b. Først i 1963 bliver summen af kol. 1-8 < kol. 9. Her er konserves regnet med som landbrugsvarer.

til at forlange dansk medlemskab af EØF så tidligt som henholdsvis december 1956 og januar 1957, dvs. før Rom-traktaten overhovedet var undertegnet.

Effektiviseringen og mekaniseringen af landbrugsproduktionen frigav arbejdskraft som søgte beskæftigelse i byerne. Det var især de løst ansatte landarbejdere, som blev overflødige eller sparet væk og derfor prøvede lykken i industrien. Socialdemokratiet havde i deres berømte partiprogram 'Fremtidens Danmark' fra 1945 proklameret at Danmarks skulle gøres til et industriland for at skabe flere arbejdspladser. Programmet afspejler tidens og de unge cand. polit.'ers stærke tro på at den økonomiske udvikling i samfundet kunne styres og planlægges. Det var skrevet af et udvalg hvor Krag var sekretær og havde det overordnede ansvar som koordinator. Inspireret af økonomerne Keynes og Gunnar Myrdal, mente udvalget at staten skulle intervenere i den økonomiske udvikling for at stabilisere og beskytte beskæftigelsen, der formentlig ville falde yderligere i landbruget fremover. Derfor skulle der investeres i maskiner og materiel i industrien for på længere sigt at skabe nye arbejdspladser. Ved øget produktion ville staten få midler til at øge den sociale tryghed²⁴. Det var en kontroversiel strategi på dette tidspunkt. De borgerlige partier satte lighedstegn mellem statslig styring af investeringer og kommunisme. Ifølge dem skulle man lade markedskræfterne afgøre hvor dansk arbejdskraft skulle placeres.

Valutaklemme & importregulering

I 1945 var kapitalmarkedet i hele verden meget restriktivt. Valutaerne kunne ikke omveksles frit, fordi de europæiske økonomier endnu var for svage, og det var vanskeligt for den danske stat at optage lån nogen steder – bortset fra Marshallhjælpen. Manglen på valuta blev især et problem i 50'erne. I 1949 fulgte Danmark den britiske devaluering, der betød at Danmarks bytteforhold blev forringet med 18% fra 1949-50²⁵. Koreakrigens udbrud i 1950 gav yderligere prisen på råvarer et hak opad. Prisudviklingen fangede de skiftende danske regeringer mellem ønsket om høj beskæftigelse og hensynet til betalingsbalancen. At holde arbejdspladserne i gang krævede import af råvarer, men det fik hurtigt betalingsbalancen til at gå i et stort minus, så regeringen måtte lukke for importen, hvorefter arbejdsløsheden steg. Fra 1950-57 havde Danmark en meget ustabil vækst og

²⁴ Se Niels Wium Olesen: "Jens Otto Krag og 'Fremtidens Danmark'" i *Historie*, ny række 19, 1 (1994), s. 46-72; Jens Engberg "I minefeltet" s. 33ff. og Søren Mørch: "Den sidste Danmarkshistorie" s. 495ff.

²⁵ Henrik Christoffersen: "Dansk velfærdspolitik efter 1945" s. 129.

en arbejdsløshed på omkring 10%²⁶. Valget i 1950 blev bl.a. udskrevet, fordi Socialdemokratiet ikke ville ophæve rationeringen af smør i Danmark, fordi smørret skulle sælges i udlandet og dermed indtjene valuta. Da Socialdemokratiet tabte, hed det i folkemunde at Hedtoft ”gled i smørret”, men i virkeligheden drejede det sig om forholdet mellem forbrug og investering, og om staten skulle bestemme dette forhold. Socialdemokratiet forsøgte at begrænse det private forbrug²⁷. De borgerlige partier ønskede i stedet at sænke det offentlige forbrug. Problemet bed sig selv i halen: For at tjene valuta skulle man øge industrieksporten, men det krævede import af råstoffer og investeringsgoder, der igen krævede valuta.

I 1932 oprettedes Valutacentralen i Danmark pga. den globale økonomiske krise for at kontrollere anvendelsen af den sparsomme valuta. Den fortsatte efter besættelsen under navnet Direktoratet for Vareforsyning, som et administrativt organ der hørte under handelsministeriet. Direktoratet skulle godkende alle valutatransaktioner. For at få valuta i Nationalbanken skulle importøren dokumentere hvad den skulle bruges til. Direktoratet kunne dermed kontrollere om pengene gik til import af forbrugsgoder eller indkøb af investeringsgoder eller halvfabrikata til brug i industriproduktionen. Derved fik regeringen faktisk et effektivt instrument til at styre den økonomiske aktivitet i Danmark i den ønskede retning.

Pga. den store afhængighed af import og traditionel landbrugsliberalisme havde Danmark nogle meget lave toldsatter som først blev hævet med en ny toldrevision i 1959. Toldsatserne var sidst blevet revideret i 1924²⁸. En ændring af tolden krævede nemlig flertal i rigsdagen/folketinget, og her var bøndernes og arbejdernes repræsentanter enige om at modarbejde større toldsatter, fordi det på kort sigt ville resultere i prisstigninger. Alligevel kunne regeringen med henvisning til valutaproblemer lægge loft over importen fra et bestemt land ved hjælp af kvantitative importrestriktioner. Den store fordel ved denne metode var at den kunne anvendes administrativt. Det var let at indføre dem, men det kunne vise sig vanskeligere at ophæve dem igen. I ly af beskyttelsen kunne danske virksomheder nemlig stille og roligt producere til hjemmemarkedet uden at være

²⁶ Arbejdsløshedstal i Johansen tabel 7.3. kol. 9. For den årlige vækst i BNP se Christoffersen s. 135 tabel VI.1. kol 1. Læg mærke til bølgebevægelsen med ’toppe’ i ’50, ’53 og ’57. Det er pudsigt nok alle tre valgår, og i ’50 og ’53 var den tomme valutakasse da også et hedt valgteama.

²⁷ Se fx tale af Krag fra august 1949, hvor han understreger nødvendigheden af at valutaen bruges til investeringsgoder. Trykt i Bøgh (red.): ”*Man har et standpunkt*”, s. 83ff.

²⁸ ”*Danmark og de europæiske markedsplaner*” bind 1, s. 42.

presset til rationaliseringer og investeringer af udenlandsk konkurrence. Det hang fint sammen med socialdemokraternes ønske om at fremme industrialiseringen i Danmark, for hvis man ikke bevilgede valuta til import fra konkurrenter i udlandet, sikrede man arbejdspladserne i Danmark. Grænsen mellem valutapolitik og beskæftigelsespolitik blev dermed lidt flydende, da den danske erhvervsstruktur begyndte at indrette sig efter denne beskyttelse. Produktionen i Danmark samlede sig om de varer, som var på den såkaldt 'bundne liste', der ikke frit kunne importeres. I 1955 var 66% af produktionen i Danmark baseret på sådanne varer, hvor konkurrencen udefra var minimal²⁹. Disse små hjemmemarkedsbaserede virksomheder var selvfølgelig ikke begejstrede for liberaliseringen af handlen i OEEC og i markedsplanerne, hvor kvantitative importrestriktioner skulle afvikles helt. Det ville øge konkurrencen på det danske marked og give store vanskeligheder for ineffektive virksomheder, der havde overlevet på deres monopol. Det vakte opsigt da regeringen i den såkaldte "chokrapport" offentliggjorde et skøn om at en dansk markeds-tilslutning til et større europæisk marked ville skabe vanskeligheder for op imod 40% af de danske virksomheder.³⁰

Nødvendigheden af at sikre valutaindtjeningen ved tilslutning til et af de større markeder kom dermed på kort sigt i konflikt med et socialdemokratisk kardinalpunkt, nemlig målsætningen om fuld beskæftigelse.

Danmark i OEEC 1948-56

I forbindelse med fordelingen af Marshall-pengene blev det bestemt at der skulle arbejdes for at liberalisere den europæiske samhandel ud fra den klassiske, økonomiske antagelse, at en mere rationel arbejdsdeling ville øge væksten i de europæiske økonomier til gavn for alle. Det stod hurtigt klart at man måtte gøre transaktionerne landene imellem smidigere. Som nævnt blev valutaerne ikke gjort konvertible før i 1958. Det betød fx for Danmark at det store overskud i handlen med Storbritannien ikke kunne bruges andre steder end i Sterlingområdet. Derfor oprettedes i 1950 en europæisk betalingsunion (European Payment Union, EPU), hvor kreditorlande skulle stille en vis kredit til rådighed

²⁹ Kristensen et alii tabel 5.3, s. 226. Se også "Danmark og de europæiske markedsplaner" bind 1, tabel 6, s. 49.

³⁰ "Danmark og de europæiske markedsplaner" bind 1, s. 180ff.

for debitorlande³¹. Dermed skulle valutaproblemer virke mindre hæmmende på samhandlen, og EPU gav også Danmark store fordele.

Men Danmark kom i klemme på anden vis. I OEEC blev det bestemt – under danske protester – at medlemsstaterne gradvist skulle afvikle alle kvantitative importrestriktioner med en vis procentdel, mens toldsatsene foreløbigt ikke blev rørt, og at såkaldt 'statshandel' skulle holdes udenfor³². Denne betegnelse dækkede især over handel med landbrugsvarer, der i de fleste lande var statskontrolleret og subsidieret³³. OEECs regler betød at Danmark skulle afvikle sin egen beskyttelse, mens de andre lande kunne opretholde de høje toldsatser, der lukkede for Danmarks vigtigste eksportartikler: fødevarer³⁴. Denne mangel på gensidighed fandt de danske repræsentanter selvfølgelig uacceptabel. Det førte til at Danmark sammen med andre lavtarif-lande holdt sammen i OEEC om at kræve toldnedsættelser til gengæld for deres afvikling af importreguleringen. I 1955 afviste Danmark at følge køreplanen, der sagde 90% liberalisering i alt under henvisning til den manglende gensidighed³⁵.

Arbejdet med handelsliberalisering i OEEC blev overhalet af fællesmarkedsplanerne, men problemerne med Danmarks lave toldsatser fulgte med i disse forhandlinger, og det blev ikke endeligt løst før den store toldreform i 1959, hvor Danmark forhøjede toldsatsene for forarbejdede varer i forbindelse med tilslutningen til EFTA. Råstoftilførslen skulle stadig være så billig som muligt³⁶.

Danmark var i 50'erne stadig et landbrugsland. I modsætning til de fleste andre vesteuropæiske økonomier var landbrugseksporten stadig vigtigst for dansk valutaindtjening. Dette erhverv, der ellers med en vis stolthed havde klaret sig på frie markedsvilkår uden indblanding fra staten, begyndte imidlertid at få stadigt sværere ved at afsætte sine produkter uden politisk indblanding. Især hos den traditionelt vigtigste kunde, Storbritannien, – frihandelstankens moderland – havde man øget landbrugsbeskyttelsen markant

³¹ Se Monika Dickhaus: "The functioning of the European Payments Union" i B. Olesen (red.): "Interdependence vs. Integration" s. 82-95 og Milward 1984 kap. 10.

³² Se 'køreplan' for afviklingen af importreguleringer i Wendy Asbeek Brusse: "European Trade and Commercial Policies. Quotas, Tariffs and the OEEC" s. 103 i B. Olesen (red.): "Interdependence vs. Integration"

³³ Se Thornvig Sørensen s. 31ff. og Milward 1992 kap. 5.

³⁴ For en sammenligning af toldsatser mellem 13 vesteuropæiske lande i 1950 se Kristensen et alii tabel 4.2 & 4.3 s. 146f. Her ses at Danmarks satser var helt i bund. Af tabel 4.1, s. 145 i samme værk kan man se at Danmark til gengæld holdt igen med liberaliseringen af importen navnlig af industrivarer.

³⁵ Gunnar P. Nielsson: "Denmark and European Integration: A small country at the crossroads" s. 309.

³⁶ Se Paul Gersmann et alii: "Dansk Toldhistorie" bind V, s. 63ff.

i årene efter krigen. Det fik politikerne til at konkludere, at landets fremtidige beskæftigelse skulle findes i industrien. Men det var lettere at stille diagnosen end at finde kuren. Udvidelse af industrisektoren krævede nemlig kapital og valuta, og begge dele var en mangelvare. Derfor havde Danmark i 50'erne en ustabil vækst, der var lav i forhold til resten af Europa. Valutaproblemerne havde resulteret i et sindrigt system af importreguleringer, fordi man ikke kunne blive enige om en toldrevision. De danske regeringer arbejdede derfor i efterkrigstiden på at få ændret den danske erhvervsstruktur fra landbrugs- til industriproduktion. Man prøvede at anspore de forholdsvis små danske virksomheder til at investere og udvide produktionen, så de kunne klare konkurrencen på verdensmarkedet eller i hvert fald på det europæiske marked. Det ville lette afhængigheden af valutaindtjeningen fra nogle få meget store landbrugskunder og samtidig skabe beskæftigelse til den overskydende arbejdskraft fra landbruget³⁷.

Trekantregeringen forsøgte i 1957-58 at fremme den private investeringslyst ved bedre afskrivningsregler og ved skattemæssig begunstiggelse af henlæggelser til investeringsfonde. Krag var meget opmærksom på at dansk tilslutning til et stort frihandelsområde risikerede at kvæle nogle danske virksomheder i den fri konkurrence. I et notat fra efteråret 1957 skrev han:

”...at medlemskabet af frihandelsområdet kan få alvorlige konsekvenser for nogle af de danske industrivirksomheder som i ly af 25 års importregulering har produceret for det danske marked, og som ikke har været presset til at foretage en rationalisering af driften..”

Han opfordrede i notatet til en økonomisk politik *”der fremmer og muliggør de påkrævede meget betydelige investeringer.”*³⁸

Denne indenrigsøkonomiske omstillingsproces mente nogle ville være mere nænsom, hvis Danmark først tilsluttede sig et nordisk fællesmarked, hvor konkurrencen måske ville blive knap så overvældende. Orienteringen mod Norden havde også stærke historiske rødder i dansk udenrigspolitik og i arbejderbevægelsen.

³⁷ Krag var en af partiets varmeste fortalere for industrialiseringsstrategien. Se fx Krags artikel *”Statens politik og industriens fremtid”* i Socialdemokraten d. 26. oktober 1956.

³⁸ Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv, Jens Otto Krags arkiv (herefter JOK) 47 F3d: *”De foreliggende fællesmarkedsplaner og Danmarks stilling hertil”*, dateret d. 4. november 1957.

AFHÆNGIGHED KONTRA NEUTRALITET

NATO 1949 – opgør med neutralitetspolitikken?

Lige siden 1864 og nederlaget til Preussen var Danmarks sikkerhed primært blevet varetaget af neutralitetspolitikken, men begivenhederne den 9. april 1940 og samarbejdspolitikken under krigen miskrediterede i mange danskeres øjne selve neutralitetstanken. Den havde formentlig sparet menneskeliv, og den danske kultur og befolkning var sluppet billigt, men den havde ikke sikret den danske stats frihed. Danmarks indtræden i NATO i 1949 kan ses som et afgørende brud i dansk sikkerhedspolitisk historie og som en direkte følge af lektien fra krigen. Men faktisk var NATO-medlemskabet ikke den løsning som Hedtoft og Socialdemokratiet ønskede, fordi det medvirkede til opdeling af verden i to blokke med Norden i en særlig udsat position. I november 1946 sagde Hedtoft fra folketingets talerstol i forbindelse med en handelsaftale, som den borgerlige regering havde indgået med Sovjet:

*”Der tales saa meget...i Dagens Diskussion om Østblok og Vestblok. Jeg tror, enhver, i alt Fald enhver der er interesseret i at der ikke dannes saadanne Blokke og at Verden gaar en fredelig Udvikling i Møde, kan se den store Betydning, det ... har, at Norden ikke ligger isoleret, ... fordi intet fornuftigt Menneske kan... være interesseret i, at Danmark eller Norden kommer til at ligge som den saakaldte Vestbloks Østgrænse eller den saakaldte Østbloks Vestgrænse.”*³⁹

Man fornemmer Hedtofts uro over den nye geopolitiske verdensorden. Socialdemokratiets formand ønskede at holde Danmark og Norden fri af modsætningerne mellem Øst og Vest. I hans tale kan man ane konturerne til en slags rehabilitering af neutralitetspolitikken – gammel vin på nye nordiske flasker. Et nordisk forsvarsfællesskab ville yde Danmark sikkerhed samtidig med, at man ikke lagde sit lod i vægtskålen hos en af den kolde krigs parter. I socialdemokratisk, politisk selvforståelse stod den danske og nordiske velfærdsmodel i modsætning til såvel den amerikanske liberale kapitalisme som den sovjetiske kommunisme. Den demokratiske socialisme var en såkaldt ’tredje vej’. Flere ledende danske politikere som Christmas Møller, Knud Kristensen og altså Hedtoft mente, at Danmark skulle indtage en formidlende position mellem Øst og Vest⁴⁰.

³⁹ Rigsdagstidende 1946-47, Folketingets forhandlinger, sp. 589.

⁴⁰ Se Holger Villumsen: ”Det danske Socialdemokratis Europapolitik 1945-1949” og Branner: ”Vi vil fred her til lands....” (1990) i Vandkunsten nr. 3, s. 47-90. Om ’den tredje vej’ se fx Kersti Blidberg: ”Ideolo-

Sverige tog i april 1948 initiativ til forhandlinger om et nordisk forsvarsforbund⁴¹. I modsætning til Danmark og Norge var det lykkedes svenskerne at holde sig uden for krigen, og derfor forekom den svenske, væbnede neutralitet at være en attraktiv løsning for Danmark⁴². I et skandinavisk samarbejde, kunne man fortsætte ikke-blok politikken med en forøget præventiv effekt. Den almindelige fornemmelse af et særligt historisk, sprogligt og kulturelt fællesskab mellem de tre lande gav ideen om et større nordisk samarbejde stor folkelig opbakning. Samtidig kunne det sikkerhedspolitiske samarbejde måske skaffe flere politiske gevinster, og det havde Hedtoft også blik for. Den socialdemokratiske arbejderbevægelse var stærkere i både Norge og Sverige end i Danmark, hvor Hedtoft ledede en mindretalsregering, der havde svært ved at manøvrere. Gennem et forstærket samarbejde med de nordiske søsterpartier kunne man måske styrke den socialdemokratiske politik i Danmark⁴³. Forhandlingerne blev imidlertid afbrudt i februar 1949, da den norske regering søgte om optagelse i NATO.

Det danske NATO-medlemskab var ikke Socialdemokratiets foretrukne løsning. Hedtoft foretrak et neutralt, nordisk forsvarsforbund, pga. den kulturelle fællesskabsfølelse og de ideologiske overensstemmelser mellem de nordiske arbejderregeringer. Norden ville samlet stå stærkt og kunne måske komme til at indtage en rolle som mægler mellem Øst og Vest. De nordiske forhandlingers forlis var derfor en stor personlig skuffelse for Hans Hedtoft. Med Norges indtræden i NATO blev det eneste alternativ til isoleret neutralitet at Danmark fulgte efter.

Med Danmarks indtræden i NATO skulle man tro at socialdemokraterne måtte opgive neutralitets- og brobygningspolitikken. Men det gjorde de ikke. Den geografiske placering på NATOs flanke lige op til Østblokken betød at en eventuel konfrontation mellem supermagterne meget hurtigt kunne gøre Danmark til krigsskueplads, og derfor

gi och pragmatism – samarbetet inom nordisk socialdemokratisk arbetarrörelse 1930-1955” i *Den jyske Historiker* 69-70, s. 132ff.

⁴¹ Det følgende bygger på Branner (1990); B. Olesen ”*Jagten på et sikkerhedspolitisk ståsted...*” (1994a) i Birgit Nüchel Thomsen (red.): ”*Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945*”, s. 15-54; samme: ”*Brødrefolk men ikke våbenbrødre...*” (1994b) i *Den jyske Historiker* nr. 69-70, s. 151-178; Nikolaj Petersen: ”*Optionsproblematikken i dansk sikkerhedspolitik 1948-49*” i Niels Amstrup og Ib Faurby (red.): ”*Studier i dansk udenrigspolitik*”; samme: ”*Atlantpagten eller Norden? Den danske alliancebeslutning 1949*” i Due-Nielsen et alii (red.): ”*Danmark, Norden og NATO 1948-1962*”, s. 17-43.

⁴² Selvom netop fremsættelsen af forslaget er blevet tolket som en afledningsmanøvre for at stoppe en begyndende kritik af den svenske regerings sikkerhedspolitik. Se Karl Molin & Thorsten B. Olesen: ”*Security Policy and Domestic Politics in Scandinavia 1948-49*” i B. Olesen: ”*Interdependence vs. Integration*” s. 62-81.

⁴³ Det indenrigspolitiske aspekt er især gennemgået af Thorsten B. Olesen 1994a & 1994b.

følte socialdemokraterne at den amerikanske atom-afskrækkelsesstrategi var (for) højt spil. De ville prioritere afspændings- og ikke-blok-politikken højere. Indenrigspolitisk var det svært at forsvare den kompromisløse linje overfor Sovjet der blev udnyttet i kommunistisk agitation.

Socialdemokratiet førte i 50'erne en slags semi-neutral politik, hvor de forsøgte at sætte hælene i overfor optrapningen af den kolde krig. Den parlamentariske situation gjorde Socialdemokratiet til et centralt parti i udformningen af dansk sikkerhedspolitik. Venstre og Det konservative Folkeparti lå som regel på linje med de allierede NATO-partnere, men de havde ikke flertal alene. På finansloven afspejlede NATO-medlemsskabet sig i stærkt forøgede forsvarsudgifter, og denne post på statens budget blev en varm kartoffel i dansk politik. I finansåret 1950/51 udgjorde forsvarsudgifterne 360 mill. kroner, mens der på finansloven for 1953/54 var afsat 867 mill. altså mere end en fordobling på blot 3 år⁴⁴. Det militære isenkram blev leveret af USA og skulle betales i dollars. Med Danmarks store valutaproblemer gjorde det sagen yderligere penibel. Det betød at der blev færre ressourcer til opbygningen af industrien, som lå socialdemokraterne stærkt på hjerte. Krag udtalte i 1952 at ”...*de forøgede militære forberedelser gør at man mister mere i indre stabilitet, end man vinder i ydre sikkerhed.*”⁴⁵ Valutasituationen var en af årsagerne til nedsættelsen af tjenestetiden (værnepligten) – trods amerikanske protester - fra 18 til ”16+2” måneder i 1954 og til forsvarsnedskæringer igen i 1957⁴⁶. I 1952 blev den udenrigspolitiske konsensus mellem de tre atlantpagt-partier brudt. Socialdemokratiet betragtede udvidelsen af NATO med Grækenland og Tyrkiet som aggressiv og rettet mod Sovjet, men den danske, konservative udenrigsminister, Ole Bjørn Kraft, ville ikke nedlægge veto i NATOs ministerråd. I 1953 sagde Socialdemokratiet nej til stationering af amerikanske fly på dansk territorium og i 1957 blev det et nej til atomvåben på dansk grund⁴⁷.

I socialdemokratisk optik ville disse særstandpunkter dæmpe risikoen for at den kolde krig blev varm i det mindste omkring Danmark. Følelsen af et særligt slægtskab

⁴⁴ Johansen tabel 9.2i, kol. 14. Tallene er i løbende priser.

⁴⁵ Poul Villaume: ”*Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961*” s. 322.

⁴⁶ For en fremstilling af de danske regerings kamp for at få støtte fra USA uden at indfri amerikanernes krav til dansk forsvar, se Leon Dalgas Jensen: ”*Dansk forsvar og Marshallplanen 1947-1960*” i *Historisk Tidsskrift* s. 459-506.

⁴⁷ Villaume kap. 6 og 7.

med de nordiske lande bestod, selvom Sverige ikke gik med i NATO. Socialdemokratiet sørgede for at Danmark fastholdt neutralistiske elementer i sin politik indenfor den vestlige alliance, mens det ”neutrale” og ”uafhængige” Sverige i realiteten samarbejdede med Vesten⁴⁸. Socialdemokratiets ægteskab med NATO var indgået mere af nød end af kærlighed, for de var ikke enige i den amerikanske afskrækkelsesstrategi.

*Nordisk samarbejde 1948-57*⁴⁹

Amerikanerne opfordrede gennem Marshall-programmet til tættere regionale sammenlutninger i Europa som fx Benelux-samarbejdet. Ansøgerlande til dollarhjælp der kunne fremvise planer for anvendelsen som gik på tværs af landegrænser, stod bedre ved fordelingen af midlerne. Marshall-hjælpen fungerede derfor som incitament for de europæiske stater til at arbejde sammen. På en konference i februar 1948 nedsatte de nordiske lande en komité med den danske nationalbankdirektør Bramsnæs som formand, der fik i opdrag at kortlægge mulige samarbejdsområder. Det viste sig hurtigt at de svenske, danske og norske opfattelser af samarbejdet ikke umiddelbart var forenelige. Sverige og Danmark ønskede en toldunion, som skulle give industrien muligheder for udvidelse, men nordmændene veg tilbage for et fælles marked af frygt for at den norske industri ikke ville klare konkurrencen. I stedet forestillede de sig et produktionssamarbejde, hvor landene fx koordinerede investeringerne i industrien. Bramsnæs-komiteen aflagde i 1954 en rapport, der afspejlede denne uenighed. De danske og svenske repræsentanter anbefalede etableringen af et nordisk fællesmarked (NF), mens de norske ikke var begejstrede for ideen. Derfor blev næste skridt flere undersøgelser i forsøget på at finde et antageligt kompromis. På et møde mellem de nordiske regeringer i Harpsund i oktober 1954 blev endnu en embedsmandsgruppe nedsat, der skulle undersøge konsekvenserne af en toldunion indenfor de enkelte produktionsbrancher. Denne gruppes arbejde blev offentliggjort i efteråret 1957 og kunne anbefale afvikling af toldsatser på 80% af den inter-nordiske samhandel. Danmarks eksport til Norge og Sverige udgjorde i 1957 13% af den samlede eksport, så implementeringen af NF ville altså kun berøre omkring 10% af Danmarks samlede vare-

⁴⁸ Se Mikael af Malmberg ”*Den ståndaktiga nationalstaten*” s. 49ff. om den svenske ’stiltiende forståelse’ med USA.

⁴⁹ Afsnittet bygger på Nielsson kap. 7; Toivo Miljan: ”*The reluctant europeans*” kap. 4; Vibeke Sørensen: ”*Nordic Cooperation – A Social Democratic Alternative to Europe?*” (1995) i B. Olesen (red.): ”*Interdependence vs. Integration*” s. 40-61; Johnny Laursen: ”*Fra Nordisk Fællesmarked til Helsingfors Konvention...*” (1994a) i *Den jyske Historiker* 69-70 s. 179-200. Se også Vibeke Sørensen 1994 s. 55ff.

udførelse⁵⁰. Landbrugsvarer var på intet tidspunkt med i de nordiske overvejelser. Dertil stod Danmark alt for stærkt i forhold til Norge og Sverige.

Forberedelsen af NF havde i efteråret 1957 været i gang i næsten 10 år. I modsætning til Spaak-komiteens fremgangsmåde, hvor man først besluttede politisk at man ville blive enige, så var den nordiske metode at starte med at finde ud af om man kunne blive enige. I Danmark var der indtil 1957 bred politisk opbakning til etableringen af NF. For Socialdemokratiet og de radikale var det en mærkesag, men de konservative og Venstre støttede også ideen, da man antog at det ikke ville indvirke væsentligt på forholdet til de andre handelspartnere. Det ændrede sig i 1956 med Spaak-komiteens rapport i april og briternes forslag om etablering af et frihandelsområde i juli. Sidst i 1956 udtalte H.C. Hansen i forbindelse med forholdet mellem det engelske forslag og NF: ”Jeg anser det for betydningsfuldt at planerne om et nordisk fællesmarked ikke forsinkes.”⁵¹ Men i løbet af 1957 stod det klart at enigheden om den nordiske løsning var bristet. Figur 4 viser, at i

Figur **Fejl! Ukendt argument for parameter.**: Befolkningens støtte til et nordisk fællesmarked fordelt på partier (i %)⁵²:

	Oktober 1956			Juli 1957		
	Ja	Nej	Ved ikke	Ja	Nej	Ved ikke
Venstre	91	2	5	65	8	27
Konservative	95	1	4	61	7	32
Socialdemokratiet	97	1	2	59	7	34
Radikale Venstre	100	0	0	59	6	35
Total	95	1	4	60	7	33

Kilde: Nielsson s. 403.

oktober 1956 var de danskere der kendte til planen om NF, næsten 100% enige om at det var en god ide. Opbakningen hos de radikale var ekstrem, men også Socialdemokratiet og de borgerlige partiers vælgere var klart positive overfor tanken. Otte måneder senere var billedet ændret. Nu var ca. 1/3 af vælgerne i tvivl vel at mærke i alle de fire gamle partier. Det er bemærkelsesværdigt at så mange borgerlige vælgere stadig gik ind for NF,

⁵⁰ Johansen tabel 4.5a s. 210.

⁵¹ Aalborg Stiftstidende 1. nov. 1956: ”Vigtige undersøgelser af fælleseuropæisk marked”.

⁵² Nielsson har udarbejdet tabellen på grundlag af tal fra Gallupmålinger. Kun de der i forvejen kendte til planerne er med, og svarmulighederne ’uforbeholden støtte’ og ’forbeholden støtte’ er begge med i ’ja’. At andelen af radikale der støtter NF er så høj, betyder formentlig at stikprøven ikke har været så stor.

selvom deres politikere var begyndt at ændre kursen mod EØF. Måske var den borgerlige støtte betinget af at NF skulle være en del af et større frihandelsområde. Også radikale og socialdemokratiske vælgere kom i tvivl, selvom partiledernes linje klart var pro-nordisk.

Oprettelsen af SAS i 1951, den nordiske pasunion i 1952, det mellemstatslige og uformelle Nordisk Råd i 1952 og det fællesnordiske arbejdsmarked i 1954 blev de væsentligste resultater af 50'ernes bestræbelser på at give den nordiske samhørighedsfølelse konkret indhold.⁵³ Man kan måske sige at det nordiske samarbejde blev overhalet af de andre store markedsplaner. Men det er vigtigt at huske, at NF repræsenterede andet og mere end den toldunion man måske kunne enes om på 10 år for 10% af dansk eksport. De økonomiske detaljer var ikke så afgørende for den store folkelige opbakning til projektet. Det nordiske fællesmarked havde en stor symbolværdi. Det kom til at repræsentere Danmarks kulturelle identitet, som den var før Danmark med alliancebeslutningen i 1949 formelt måtte opgive neutraliteten og blive en del af det europæiske kontinent. Det blev et tilflugtssted, for dem som tvivlede på at Danmark kunne begå sig i det store Europa. I Norden kunne man få styrket den velfærdsideologi man kendte og tilknytningen til Sverige bragte minder om Danmarks neutrale fortid, som nogle måske følte mere betryggende end at deltage i én stormagts konflikt mod en anden.

Det nordiske fællesmarked var ikke en økonomisk nødvendighed for Danmark. Men der var stærke følelser bundet op i det nordiske projekt og ikke mindst socialdemokratisk og radikalt hjerteblod.

Danmarks stilling til EKSF og de europæiske landbrugsplaner

Danmarks politiske forankring i Norden og økonomiske afhængighed af Storbritannien kom til at stå i et modsætningsforhold til de danske økonomiske interesser i de forskellige planer for sektorvis integration som blev fremlagt af de kontinentale regeringer i og udenfor Europarådet og OEEC 1948-53. De to vigtigste var Schuman-planen om et europæisk kul- og stålsamarbejde og den såkaldte 'grønne plan'⁵⁴ om et fælles marked for landbrugsvarer. Planernes vigtigste formål var at modvirke overproduktion og faldende priser, at forhindre uhensigtsmæssig konkurrence mellem deltagerlandene og sikre forsyningerne. Danmarks afgørende dilemma i forhold til disse tiltag var i sin kerne præcis det

⁵³ Se fx Johnny Laursen & Thorsten B. Olesen: "A Nordic Alternative to Europe?". 'Core' arbejds-papir 2/1998.

samme som i perioden 1957-61. Trods det at Danmark kunne have fordele af at indtræde i samarbejdet, så var Storbritanniens afvisende holdning til de overstatslige myndigheder formentlig afgørende for at Danmark holdt sig tilbage. Suverænitetsafgivelsen i samarbejdet var ikke den største anstødssten for de danske embedsmænd. Den danske regering havde ikke noget imod at afgive suverænitet indenfor klart afgrænsede felter, og den overvejede i 1952-53 kraftigt et medlemskab af EKSF. Hvis det kunne give en økonomisk fordel, dvs. hvis verdensmarkedsprisen på stål ikke havde været lavere end EKSF-prisen så havde Danmark måske trådt ind i samarbejdet⁵⁵. Sådan forholdt det sig også med stillingen til de første landbrugsplaner. Mens Danmark stadig havde en langtidskontrakt med Storbritannien der ikke ville deltage i noget landbrugssamarbejde, så var Danmark også afvisende. Men da Storbritannien ikke ville forny den bilaterale aftale og afsætningen af danske landbrugsvarer til kontinentet begyndte at vokse, så svandt betænkelighederne i de danske landbrugsorganisationer og landbrugsministeriet ved suverænitetsafgivelse.

De stærke neutrale traditioner blokerede altså ikke for at man overvejede at deltage i et overstatsligt samarbejde. Selvom Danmark i UNISCAN sammen med Storbritannien og de nordiske lande dannede fælles front mod overnationale forslag i Europarådet og OEEC, så var den danske modstand mod afgivelse af suverænitet i hvert fald blandt topembedsmænd ikke så dybfølt. Den store handelsmæssige afhængighed af eksporten over Kanalen betød dog at Danmark afstemte sin politik efter Storbritannien, der var principielt imod overnationale løsninger på de europæiske problemer. Briterne understregede i flere tilfælde at en nærmere tilknytning mellem Danmark og EKSF kunne få konsekvenser for forholdet til Storbritannien⁵⁶. Incitamentet til at gå ind i EKSF eller den grønne plan var ikke kraftigt nok til at man ville risikere at rage uklar med sin vigtigste handelspartner.

⁵⁴ 'Den grønne plan' var i virkeligheden flere forskellige forslag. For en kort præsentation af de to vigtigste se Thornvig Sørensen tabel 6, s. 60. Se også Just & B. Olesen s. 137f.

⁵⁵ Se Hans Branner: *"Denmark and the European Coal and Steel Community, 1950-53"* i B. Olesen (red.): *"Interdependence vs. Integration"* s. 115-126; samme: *"På vagt eller på spring? Danmark og europæisk integration 1948-53"* i Birgit Nüchel Thomsen (red.): *"The Odd Man Out? Danmark og den Europæiske integration 1948-1993"*, s. 29-64 og Vibeke Sørensen: *"How to become a Member of a Club Without Joining"* i *Scandinavian Journal of History* 1991/2, s. 105-124.

⁵⁶ Per Federspiel fik en irettesættelse af den britiske ambassadør i Danmark for at have diskuteret dansk medlemskab af EKSF med Jean Monnet. Nielsson s. 293. Se også Branner: *"Danish European Policy since 1945: The question of sovereignty"* i Morten Kelstrup (red.): *"European Integration and Denmark's participation"* København 1992, s. 307f., især note 20.

En af ændringerne ved den sidste grundlovsrevision i 1953 afspejler disse overvejelser. Her blev den senere så berømte § 20 indføjet i den danske grundlov som åbnede mulighed for at Danmark kunne overdrage beføjelser ”i nærmere bestemt omfang” til mellemstatslige myndigheder med 5/6s flertal i folketinget.

Socialdemokratiet havde i 1949 nærmest i resignation formelt opgivet sin neutrale sikkerhedspolitik og sammen med Norge indtrådt i den store atlantiske alliance, i hvilken Danmark alligevel fastholdt elementer af neutralitetspolitikken i opposition til den amerikanske afskrækkelsesstrategi. Forsøget på at etablere et nordisk forsvarsfællesskab var blevet afløst af indledende undersøgelser til en form for økonomisk samarbejde mellem de nordiske lande. Selvom samarbejdet ikke havde givet resultater nød tanken om et NF stor opbakning i befolkningen på tværs af partiskel. Undersøgelser havde stået på i næsten 10 år før de i efteråret 1957 mundede ud i anbefalingen af en toldunion for 80% af samhandlen. Samtidig havde embedsmænd i regeringsadministrationen fulgt udviklingen i Vesteuropa og seriøst overvejet om Danmark skulle tilknyttes de overnationale projekter.

II: DANMARKS MARKEDSPOLITIK 1957-61

*WFTA-forhandlingerne*⁵⁷

Integrationsudviklingen på kontinentet i efterkrigstiden forløb parallelt med en politisk og økonomisk svækkelse af Storbritannien. Men det faldt briterne svært at indstille sig på at man ikke længere kunne svinge taktstokken i Europa. At det lykkedes de seks lande, at blive enige om noget så vidtgående som det europæiske økonomiske fællesskab, kom bag på de fleste politiske observatører, også i Storbritannien⁵⁸. Men De Seks fortsatte ufortrødent, og det satte briterne i et europapolitisk dilemma: På den ene side var det sikkerhedspolitisk meget ønskværdigt om Vesttyskland blev bundet til Vesten, og den udvikling ønskede man at støtte. På den anden side frygtede man at EØF ville blive domineret af tysk industri til skade for britiske interesser. I maj 1956 fandt en gruppe ministre at den ideelle løsning ville være at udvikle en tættere økonomisk association mellem Storbritannien og Europa, der ikke omfattede handel med landbrugsvarer. På den måde kunne briterne stadig beskytte deres landbrug.⁵⁹ I februar 1957 blev forslaget om at de sytten lande i OEEC skulle danne ét stort frihandelsområde (WFTA)⁶⁰ præsenteret på et OEEC-møde i Paris. Ifølge planen skulle toldsatserne OEEC-landene imellem gradvist afvikles på industrivarer, men til forskel fra en toldunion skulle medlemslandene i WFTA frit kunne fastsætte toldgrænser overfor ikke-medlemslande. Ved en sådan model kunne Storbritannien fastholde forsyningen af billige råvarer fra dominions og samtidig opnå adgang til de kontinentale markeder.

Rom-traktaten var ved årsskiftet 1956-57 endnu ikke undertegnet eller ratificeret i de nationale parlamenter. Med briternes forslag var der risiko for at debatten i de seks lande om traktaten på ny ville blusse op, og give dens kritikere ammunition til at modarbejde ratifikationen. Toldunionen kritiseredes i visse kredse for at være for protektionistisk, og andre fandt de politiske bånd for snærende. Disse kritikere var tiltrukket af den engelske model. Hvis man kunne opnå frihandel uden at afgive suverænitet, var det så

⁵⁷ Afsnittet bygger på Miriam Camps: *"Britain and the European Community"*, kap. 4 & 5 og Richard T. Griffiths: *"The United Kingdom and the Free Trade Area: A Post Mortem"* i B. Olesen (red.): *"Interdependence vs. Integration"* s. 167-179

⁵⁸ Se Milward 1992 s. 424ff.

⁵⁹ Se Griffiths s. 167 og Vibeke Sørensen 1994 s. 67ff.

⁶⁰ Forslaget hed egentligt *"European Free Trade Area"*, men for at kunne skelne det fra det der senere blev til EFTA, forkortes det i litteraturen ofte til WFTA (Wide Free Trade Area) og det har jeg også valgt at gøre. 'WFTA' henviser altså til et frihandelsområde mellem alle 17 OEEC-lande.

ikke at foretrække? Det gjorde nogle af Rom-traktatens fortalere nervøse og skeptiske overfor de britiske hensigter⁶¹. De mistænkte Storbritannien for at ville forpurre De Seks' initiativ kort før målstregen ved at så splid mellem dem. Storbritannien havde tradition for 'del-og-hersk' politik på det europæiske kontinent. De bange anelser blev bekræftet på OEEC-ministerrådsmødet i februar 1957. Her blev det klart at De Seks så forskelligt på frihandelsområdet. Især den tyske økonomiminister Erhard viste interesse for det britiske forslag. Men i maj måned blev det aftalt på højeste niveau mellem Storbritannien, Frankrig og Vesttyskland at udskyde forhandlingerne til efter ratifikationen af Rom-traktaten. Dermed var det ikke længere muligt at starte helt forfra med alle lande på samme niveau som briterne havde håbet⁶².

Da det i marts 1957 stod klart at EØF ville blive en realitet, gik overvejelserne i OEEC på, om man kunne associere de elleve resterende OEEC-medlemmer med toldunionen. OEECs ministerråd nedsatte en arbejdsgruppe, der skulle studere mulige former for association mellem EØF-landene og resten af OEEC. Tidsfaktoren var vigtig, der blev skævet til køreplanen for afviklingen af EØFs interne toldsætser. Hvis man skulle nå at finde en løsning inden d. 1. januar 1959, hvor de første toldnedsættelser ville finde sted mellem De Seks og dermed undgå forskelsbehandling mellem OEEC-landene, så skulle der kul på kedlerne. Den engelske forhandler Robert Maudling, blev valgt til at lede undersøgelseerne. Man diskuterede især tre problemstillinger:

- Skulle landene harmonisere deres nationale, sociale og økonomiske politik?
- Hvordan skulle institutionerne fungere?
- Hvordan skulle handlen reguleres når der ikke var ens toldsætser og handelspolitik?

Det afgørende var at få De Seks til at blive enige med Storbritannien, og af De Seks var Frankrig mest modvillig. Derfor blev netop Storbritannien og Frankrig de afgørende an-

⁶¹ Se Erik Bloemen: *"A Problem to Every Solution. The Six and the Free Trade Area."* i B. Olesen (red.): *"Interdependence versus Integration"* s. 182-195, s. 184.

⁶² I udenrigsministeriets arkiv findes en vurdering af modsætningen i tankegangen baseret på en samtale fra januar 1957 mellem Spaak og Thorneycroft: "...- en modsætning der var udtrykt ved, at M. Spaak ønskede at bygge en katedral for de seks i Bryssel, til hvilken de enkelte udenforstående lande kunne tilbygge hver sit kapel, medens Mr. Thorneycrofts indstilling... var at man burde bygge én stor fælles katedral..." Rigsarkivet, Udenrigsministeriets akter 1946-72, (herefter UM) 108.B.2/Dan.

tagonister⁶³. Frankrig så – mildt sagt - ikke frihandel som et mål i sig selv. Toldunionen var i Rom-traktaten fulgt op af regler for socialpolitik og minimumsbestemmelser på arbejdsmarkedet for at modvirke at konkurrencen førte til social dumping og pres på lønningerne⁶⁴.

Frihandelsrådets akilleshæl var de enkelte landes ret til uafhængigt at fastsætte toldsats overfor tredjelande. Hvordan skulle man forhindre en vare uden for frihandelsområdet i at finde ind bag fx. en høj fransk toldmur gennem et transitland med lav told, fx. Danmark? Og ville det ikke forvride konkurrencen at visse lande havde adgang til langt billigere råvarer end andre? Det førte til mange tekniske diskussioner⁶⁵.

De seks EØF-lande arbejdede på at blive enige indbyrdes om et fælles udspil til WFTA-forhandlingerne, men pga. den franske Algier-krise blev resultatet, den såkaldte 'Ockrent-rapport', først overdraget Maudling-komiteen i oktober 1958. Der var blevet forhandlet i mere end et år, og et frihandelsområde så ikke ud til at være rykket nærmere. I kontrast til Maudling-komiteens handlingslammelse var EØF-landene i fuld gang med at udmønte Rom-traktatens bestemmelser. Domstolen havde konstitueret sig i Luxembourg, og den parlamentariske forsamling var lige trådt sammen i Strasbourg⁶⁶. Det forbedrede De Seks' forhandlingsposition og ydermere så var en vis "monsieur non", general de Gaulle, kommet til magten i Frankrig. Ockrent-rapporten blev opfattet af de andre lande som betingelser for De Seks' deltagelse og sådan mente franskmændene det også. Heri hed det bl.a.:

- At etableringen af et WFTA ikke måtte spolere hverken indholdet eller implementeringen af Rom-traktaten,
- At uoverensstemmelser i WFTA skulle afgøres ved enstemmighed,
- At toldsatserne i et vist omfang skulle udlignes (Carli-planen)
- At lønninger og love skulle harmoniseres.

⁶³ Sådan blev det også opfattet i samtiden. Se Berlingske Tidende 4. december 1957: "*Lange og mørke udsigter for frihandelsområdet*". Den udsendte til Paris skriver: "*der gaber en afgrund mellem det frihandelsområde, som England har foreslået, og de forestillinger, som Frankrig gør sig om, hvordan et frihandelsområde bør opbygges.*"

⁶⁴ Camps s. 136ff.

⁶⁵ Se Camps kapitel 5; Bloemen s. 191 og Vibeke Sørensen 1994 s. 70f.

⁶⁶ Se Information 23. oktober 1958: "*Store Europa eller Lille Europa.*" (Artikel fra Economist).

Det var reelt en afvisning af Storbritanniens projekt. I midten af november 1958 efter Maudling-komiteen havde været samlet for at vurdere Ockrent-rapporten, udtalte den franske minister Soustelle, at det ikke var muligt at danne et frihandelsområde mellem de seks lande i fællesmarkedet og de elleve andre OEEC-lande, uden en fælles toldsats og økonomisk og social harmonisering⁶⁷. Dermed var forhandlingerne ikke officielt men reelt brudt sammen.

Den britiske regerings ledende embedsmænd overvurderede deres forhandlingsposition, overbeviste som de var om at europæerne ville gå meget langt for at inddrage dem i samarbejdet på kontinentet⁶⁸. Franskmandene må dog også bære et stort ansvar for forhandlingernes sammenbrud, da de gjorde det vanskeligt for De Seks at blive enige om et fælles standpunkt⁶⁹.

WFTA-forslaget appellerede især til de tre Benelux-lande, der måske frygtede fransk-tysk dominans i EØF, og til mere liberalt indstillede som den tyske økonomiminister Erhard, der fandt toldunionen for protektionistisk. Men Erhard blev sat på plads af Konrad Adenauer, der så en mulighed for at genrejse og styrke Vesttyskland gennem politisk integration i Vesten⁷⁰. I denne sammenhæng kom de økonomiske betæneligheder i anden række. Det er altså tvivlsomt om Storbritannien under nogen omstændigheder kunne få De Seks til at opgive deres forehavende eller blot tilpasse deres union til et større frihandelsområde. Ud fra en økonomisk betragtning var et WFTA klart i både Vesttysklands og Benelux-landenes interesse. Men et større frihandelsområde risikerede at udvande de politiske perspektiver i Rom-traktaten, som var begyndt at give Frankrig større politisk anseelse og slagkraft. Med de Gaulles dobbelte veto mod Storbritanniens optagelse i EØF i '63 og '67 kunne man mistænke de Gaulles for også i 1958 at have blik for Frankrigs stigende politiske anseelse i forhold til den dalende britiske.

⁶⁷ Camps, s. 164-5.

⁶⁸ Se Griffiths' artikel, især s. 169f.

⁶⁹ Se Bloemen s. 190ff. Bloemens studier tyder på at den franske administration tvivlede på om den franske industri kunne klare konkurrencen. S. 187f. Krag lægger nærmest hele skylden for sammenbruddet over på de Gaulle i Krag & Andersen: "*Kamp og fornyelse*" s. 107f.

⁷⁰ Bloemen s. 188.

DANMARK OG EØF 1957-58

– eller hvordan man kommer ind i en klub uden at blive medlem⁷¹

Den åbne dørs politik

Udsigten til at blive lukket ude fra landbrugsordningerne i EØF - som ingen på dette tidspunkt kendte, da de seks lande ikke kunne enes om deres udformning og derfor havde udskudt afgørelsen - fik dansk landbrugs stærke organisation op af stolene. Allerede i december 1956 indledte Landbrugsrådets præsident diskussionen om Danmarks tilknytning til de europæiske markedsplaner ved som den første at forlange dansk deltagelse i forhandlingerne mellem De Seks. Det var motiveret rent økonomisk; det traditionelle engelske marked var vigende, mens det kontinentale voksede, ergo måtte Danmark med i de seks⁷². Venstre krævede i januar 1957 at Danmark blev medlem af EØF, mens Socialdemokratiets kongres d. 10. januar 1957 vedtog en resolution, der bakkede op om etableringen af et NF i et stort frihandelsområde (WFTA)⁷³. Implementeringen af de store planer kunne få alvorlige konsekvenser for dansk økonomi, men ved årsskiftet 1956-57 lå de stadig på skitsebordet. Spaak-komiteens udkast til en traktat var næsten klar men altså ikke undertegnet, og den ville ikke være endeligt ratificeret før tidligst efteråret 1957. Det engelske forslag om et WFTA skulle først drøftes d. 12.-13. februar. Og i de nordiske forhandlinger skulle Harpsund-udvalgets arbejde gerne foreligge sommeren 1957 (se afsnittet om nordisk samarbejde s. 23f.).

Diskussionen om Danmarks tilknytning til de tre projekter – NF, EØF, WFTA - kan derfor med nogen ret betegnes som akademisk, da den for alvor kom op i folketinget den 6. februar 1957⁷⁴. Der var på dette tidspunkt ikke noget konkret at tage stilling til, men spørgsmålet var i hvilken retning Danmark skulle forsøge at påvirke udviklingen. Det krævede selvfølgelig at man blev enige om, hvad der var i dansk interesse. Venstre og de konservative forespurgte regeringen om, hvilken stilling den indtog til Danmarks deltagelse i EØF. Oppositionen så måske en chance for at genere regeringen med dette spørgsmål. Der skulle være folketingsvalg blot få måneder senere, i maj 1957. Stats- og

⁷¹ Jeg vedkender at undertitlen på dette og det følgende afsnit er stærkt inspireret af Vibeke Sørensens titel på hendes artikel om Danmarks forhold til Kul- og Stålnationen: ”*How to become member of a club without joining*”.

⁷² Nielsson, s. 333 og Just & B. Olesen s. 142f.

⁷³ Krag & Andersen s. 75.

⁷⁴ Folketingstidende 1956-57, Folketingets forhandlinger sp. 2383ff. Af debatten kan man se at der tidligere er blevet gjort små bemærkninger om samarbejdet, men en egentlig forespørgselsdebat har der ikke været tale om før.

udenrigsminister H.C. Hansen svarede at regeringen var positivt indstillet overfor ideen om et fællesmarked,⁷⁵ men at problemet var at briterne ikke ville lade det omfatte handel med landbrugsvarer. Så ville nogen måske mene at Danmark skulle søge ind i de seks, men:

”Jeg vil imidlertid advare imod, at man drager denne konklusion på det foreliggende grundlag. Hverken på landbrugsområdet eller på de andre områder kender vi endnu tilstrækkeligt til de seks’ planer, der som bekendt tilsigter en økonomisk union med vidtgående harmonisering af den økonomiske politik, herunder finanspolitik, socialpolitik og lønpolitik...En anden ting må heller ikke glemmes: medlemskab af toldunionen ville hindre vor deltagelse i et nordisk fælles varemærked...som jeg går ud fra at de fleste her er positivt indstillet overfor.”⁷⁶

Statsministeren sluttede med at forsikre at Danmark i WFTA-forhandlingerne ville arbejde for, at landbrugsvarerne kom med i frihandelsområdet. Økonomi- og arbejdsminister Krag indledte i sit indlæg med oplysningen om at det var muligt for udenforstående lande at tiltræde De Seks’ toldunion. Lidt senere i debatten sagde han mere tvetydigt: ”Jeg vil sige det på den måde, at Danmark befinder sig i en forhandlingssituation, der rummer mere end én mulighed...” Men regeringens førsteprioritet var de kommende WFTA-drøftelser. Krag, Danmarks akkrediterede til disse forhandlinger, slog fast: ”Vi må kunne forlange, at der gøres et oprigtigt forsøg af alle lande i frihandelsområdet på gradvis at øge samhandelsmulighederne for landbrugsvarer i Vesteuropa.”⁷⁷ Han mente at et NF sagtens kunne integreres i et WFTA, og da de nordiske forberedelser var langt fremme, ville en nordisk union være en udmærket forgård at sluse dansk industri ind i, som forberedelse på den europæiske konkurrence.

Danmarks politik var at kæmpe for at få landbrugsvarerne med i WFTA, at fuldende NF og associere det med WFTA. Men Krag ville også være åben over for andre muligheder⁷⁸. Det nordiske samarbejde var man mindst uenig om. Regeringen, og især regeringschefen, var afvisende overfor et dansk medlemskab af De Seks. Men man kunne ikke ignorere faren for diskrimination mod landbrugseksporten. Derfor ville Krag ikke

⁷⁵ Det fremgår af sammenhængen at H.C. Hansen mente ’frihandelsområde’, altså det engelske forslag.

⁷⁶ Ibid. sp. 2393

⁷⁷ Ibid. sp. 2405

⁷⁸ I *Verdens Gang*, marts 1957 s. 65-71 forsøger han at gøre fordele og ulemper op i artiklen ”Store økonomiske problemer”, men når til det resultat at det endnu er for tidligt at tage stilling. Det var måske også for farligt så tæt på valget?

helt udelukke at Danmark kunne blive nødsaget til at søge nærmere tilknytning til De Seks. I foråret 1957 rejste han flere gange til Bruxelles, hvor han fik uformelle tilsagn om at døren til De Seks stod åben, mens man afventede WFTA-forhandlingernes udcome. Dermed forsøgte han at tage luften ud af de borgerlige partiers kritik af regeringen på dette punkt og undgå at det blev et emne op til valget i maj 1957⁷⁹. Regeringens politik blev døbt 'den åbne dørs politik'⁸⁰.

At resultatet af folketingsvalget i maj 1957 blev en regering med Socialdemokratiet, Det radikale Venstre og Retsforbundet var en overraskelse for de fleste. Da Socialdemokratiet tabte fire mandater, mens Venstre gik fire frem, så det mest ud til at det ville blive op til Venstres formand Erik Eriksen, at danne ny regering. Ministeriet H.C. Hansen demissionerede, men et flertal af partilederne anbefalede kongen at lade H.C. Hansen undersøge muligheden for at danne en flertalsregering. I ly af dronning Elizabeths besøg i Danmark blev Retsforbundet, som var gået 3 mandater frem til 9, og de radikale, som beholdt deres 14, enige med Socialdemokraterne om at gå i regering. Det betød at Danmark for første gang siden krigen kunne få en flertalsregering⁸¹.

Det ser ikke ud til at markedspolitikken har været et problem under forhandlingerne om regeringsgrundlaget. I regeringsprotokollen hedder det blot:

*"Vedrørende det fælleseuropæiske økonomiske samarbejde er de tre parter enige om at give udtryk for Danmarks positive interesse, men det må samtidig udtrykkes, at en saglig afgørelse først kan træffes, når alle fornødne oplysninger foreligger."*⁸²

Statsministeren ville ifølge Tage Kaarsted tilstræbe bred enighed i folketinget om dette spørgsmål⁸³. Flertalsregeringen ville altså ikke tromle noget igennem. Det radikale Venstre var som størstedelen af Socialdemokratiet meget pro-nordisk, så der har ikke været nogen problemer med at blive enige i markedspolitikken. Retsforbundet var imod enhver form for restriktioner og handelshindringer, så den bredest mulige løsning har også ap-

⁷⁹ Krag & Andersen s. 81. Se udpluk fra venstrepressen i *Socialdemokratiske Noter 1956-57* s. 433ff.

⁸⁰ Se fx Vibeke Sørensen 1995 s. 55ff.; Johnny Laursen: *"Mellem fællesmarkedet og frihandelszonen"* (1993) i Birgit N. Thomsen (red.): *"The Odd Man Out?"* s. 65-88, s. 69ff. og Birgit N. Thomsen: *"Danmarks vej til Europa. Det politiske forløb 1957-61"* (1993) i samme (red.): *"The Odd Man Out?"* s 105-134, s. 111ff.

⁸¹ Se Tage Kaarsted: *"Regeringskrisen 1957"* s. 119ff.

⁸² *Ibid.*, s. 157. Citeret fra protokollen som den blev offentliggjort i juni 1957.

⁸³ Kaarsted, s. 124.

pelleret til dem. Det er dog tvivlsomt om Retsforbundet havde nogen særlig indflydelse på regeringens politik i dette spørgsmål⁸⁴. Krag blev minister for udenrigsøkonomi. Den titel var skabt til de europæiske markedsdrøftelser. Men han blev altså ikke udenrigsminister, som han måske havde sat næsen op efter. Samtidig blev den radikale Bertel Dahlgaard økonomiminister og minister for nordiske anliggender. Man har fra flere sider spekuleret over hvorfor Krag ikke blev udenrigsminister, og dermed vicesstatsminister. En vigtig grund synes at være at det personlige forhold mellem H.C. Hansen og Krag ikke var godt⁸⁵. En anden grund kunne være at H.C. Hansen vurderede, at Krags utålmodighed med det nordiske samarbejde ville få ham til at orientere sig for kraftigt mod Europa⁸⁶. Ved selv at beholde udenrigsministerposten havde statsministeren ikke prioriteret WFTA-forhandlingerne frem for de nordiske ditto. H.C. Hansen sagde i august 1957:

”Vi må have disse spørgsmål undersøgt og belyst så grundigt som overhovedet muligt, før vi – hvis det skulle vise sig nødvendigt – tager det skridt at tilmelde os de seks landes toldunion – et skridt der efter min opfattelse er endnu mere vidtgående end vor tilslutning til Atlantpagten...Regeringen lægger ikke skjul på, at vi ønsker at vente med at tage dette standpunkt til vi ser om alle andre muligheder end tilslutning til de seks landes toldunion er lukket, eller om det kan lykkes at få landbrugsvarerne med i det større frihandelsområde.”⁸⁷

Denne ’vent-og-se’ strategi kunne regeringen internt enes om og få nogenlunde opbakning til af oppositionen indtil november 1958.

Men det var et kildent spørgsmål for regeringen, og man kunne begynde at ane interne nuanceforskelle, fx mellem Krag, som ikke ville udelukke noget, og de radikale ministre Dahlgaard og Kjeld Phillip, der begge gav udtryk for en ’Norden først – siden

⁸⁴ Se Krags (ned)vurdering af Retsforbundet i Krag & Andersen s. 94f.

⁸⁵ Se artiklen om Krag i Dansk Biografisk Leksikon (tredje udgave, Kbh. 1981) og Erik Rasmussen: ”H.C. Hansen, J.O. Krag og udenrigsministeriet. Kommentarer omkring efterkrigstidens socialdemokratiske lederskikkelser.” i Historie, Ny Række 14, 1981-83. Søren Mørch skriver i sin sidste Danmarkshistorie at Krag ”ikke var yndet af Hansen” s. 497. Helle Virkner skriver i sine erindringer at det dårlige forhold mellem de to muligvis havde rødder helt tilbage til 1934, hvor Hansen som landsformand for DSU forsøgte at få Krag ekskluderet. Helle Virkner: ”Hils fra mig og kongen” s. 135.

⁸⁶ I juni 1956 da forhandlingerne om et nordisk fællesmarked var gået i hårdknude, truede Krag med at Danmark ville gå andre steder hen, og dermed kunne han kun hentyde til Spaak-rapporten. Det var muligvis kun en taktisk manøvre for at fremtvinge en nordisk løsning, men det kan meget vel have gjort H.C. Hansen nervøs. Se Nielsson kap. 10, især s. 417 ff.

⁸⁷ Iflg. Socialdemokraten 28/8, her refereret fra Socialdemokratiske Noter 1956-57 s. 955.

Europa'-holdning⁸⁸. Samtidig kunne de meldinger som Krag kom med, være lidt forskellige alt efter hvilken tilhørerskare, han talte til. På et formandsmøde i juli '57 i en landbrugsforening lagde han afstand til planerne om den nordiske toldunion for at orientere sig mere mod EØF. Danmark kunne godt deltage i et NF, men det måtte bare ikke hindre adgangen til de europæiske markeder. Danmark måtte tilstræbe at komme med i De Seks' landbrugssamarbejde, men, understregede Krag, et fuldt medlemskab i EØF ville få vidtrækkende følger⁸⁹. For at berolige landbruget forsikrede Krag at Danmark måtte med i De Seks' landbrugssamarbejde. Overfor fagbevægelsen var meldingen lidt anderledes. I november talte han på en konference arrangeret af Dansk Smede- og Maskinarbejderforbund med den stærkt EØF-skeptiske formand Hans Rasmussen. Her gjorde han det også klart at et NF ikke var nok for Danmark, men han omtalte De Seks i mere negative vendinger: Arbejderbevægelsen var splittet i disse lande og de borgerlige og katolske kræfter var stærke. Rom-traktaten indeholdt bestemmelser om arbejdskraftens fri bevægelighed og social harmonisering der kunne give anledning til betænkeligheder. *"Hvis vi melder os ind i 'de seks' union kan vor karakter af et nordisk land gradvist blive svækket. Vi vil glide mere over i et kontinental-europæisk fællesskab"*⁹⁰. Han sluttede sit indlæg med at understrege at WFTA-planen var fri for alle disse fortrædeligheder. I pjecen er Hans Rasmussen refereret for at starte sit indlæg på følgende vis efter have takket for arrangementet:

*"Han [Hans Rasmussen] bragte dernæst minister Jens Otto Krag en tak for det meget instruktive, men samtidigt meget **diplomatiske** foredrag, hvilket sidste ikke kunne undre nogen i betragtning af situationen vedrørende de tre markedsplaner, som ingen ansvarlig politiker kan tage afgørende stilling til nu"*⁹¹.

'Diplomatiske' er fremhævet med kursiv i pjecen. Det kan være at referenten, som ikke er angivet, har overfortolket Rasmussens indlæg. Men hvis han fremhævede 'diploma-

⁸⁸ For Bertel Dahlgaard se fx udtalelse på Nordisk Andelsforbunds møde i Politiken d. 5/6 her refereret fra **Socialdemokratiske Noter** 1956-57 s. 875; og for Kjeld Phillip se købestævnetale gengivet i Skive Folkeblad 1/8 samme år også refereret fra **Socialdemokratiske Noter** 1956-57 s. 883f.

⁸⁹ Tale på et formandsmøde i Tolvmandsforeningerne d. 10. juli 1957, refereret i Berlingske Tidende 11. juli. Her gengivet fra **Socialdemokratiske Noter** 1956-57 s. 878f.

⁹⁰ *"Et fælleseuropæisk marked? Danske arbejdere og industrifolk diskuterer på 4 møder arrangeret af D.S.M.F., problemer vedrørende samhandelen i Europa"*, pjece udarbejdet af Dansk Smede og Maskinarbejderforbund, s. 5ff., citat s. 10.

⁹¹ *"Et fælleseuropæisk marked?"* s. 13.

tisk' fordi Hans Rasmussen gjorde det, så tyder det på at Rasmussen nærede mistillid til Krag's oprigtighed. Han antyder i hvert fald at Krag havde en skjult dagsorden.

Det var som om Krag ville stille alle tilfreds og sikre sig mod kritik ved at vise blik for netop tilhørernes interesser og betænkeligheder. Han forpligtede sig ikke på andet end at søge den optimale løsning for Danmark: Et stort vesteuropæisk frihandelsområde hvor et tættere nordisk samarbejde eventuelt kunne indpasses. Dermed undgik han – formentligt med fuldt overlæg – at vælge mellem EØF og NF.

Venstres ordfører Per Federspiel skosede i februar 1958 i folketinget regeringen for at den ikke ville diskutere dens politiske standpunkter til problematikken, og forlangte en garanti for at Danmark ville søge ind i De Seks hvis WFTA-forhandlingerne brød sammen. Mens Per Hækkerup klart afviste at give en sådan garanti, så var Krag langt mere forsigtig i sit ordvalg. De danske bestræbelser gik på at sikre den bredest mulige løsning, *”uden at andre muligheder lukkes til, uden at andre kombinationer af muligheder afskæres for Danmark. Vi vil fortsat føre de åbne døres politik.”*⁹²

Stats- og udenrigsminister H.C. Hansen sammenlignede i august situationen med alliancebeslutningen i 1949 og besvarede oppositionens anklager for nøl med, at det var vigtigt at få problemerne kulegravet før en beslutning: *”Regeringen lægger ikke skjul på, at vi ønsker at vente...til vi ser om alle andre muligheder end tilslutning til de seks landes toldunion er lukket, eller om det kan lykkes at få landbrugsvarerne med i det større frihandelsområde.”*⁹³

Brobygning i Paris med foden i døren til Bruxelles

I WFTA-forhandlingerne i Paris ville briterne i første omgang ikke diskutere liberalisering af handlen med landbrugsvarer. Udsigten til et stort frihandelsområde uden landbrugsvarer med Danmark på den forkerte side af en EØF-toldmur var lidt af et mareridt for den danske regering. Det ville betyde at ca. 90% af Danmarks import fra Europa skulle liberaliseres, mens 70% af eksporten kunne imødeses protektionistiske foranstaltninger⁹⁴. Danmarks industrivirksomheder ville dermed blive udsat for hård konkurrence, mens det stærke landbrug ikke kunne udnytte deres gode konkurrenceevne udenfor

⁹² Folketingstidende 1957-58, folketingets forhandlinger sp. 2586. Hækkerup sp. 2490ff, Federspiel sp. 2497ff.

⁹³ Tale på Handels- og Kontorfunktionærernes kongres d. 27. august 1957. Her gengivet fra **Socialdemokratiske Noter** s. 955.

⁹⁴ Thomsen s. 112.

hjemmemarkedet. Danmark ville hurtigt få problemer med at tjene den fornødne valuta hjem.

I 1957-58 forsøgte den danske regering på to fronter at undgå denne situation. I WFTA-forhandlingerne i Paris arbejdede Danmark målrettet og ihærdigt for så bred en løsning som muligt og for at få landbrugsvarerne med i aftalen. Det var en strategi, som kunne samle folketingets fire gamle partier, fordi den så ud til at kunne omfatte både et NF og en sikring af landbrugseksporten til De Seks. Da briterne – stærkt presset af bl.a. Danmark - endelig bevægede sig i forhandlingerne på fødevareområdet fandt Krag at en regulering skulle ligne EØFs så man kunne lave en samlet landbrugsordning for hele OEEC-området⁹⁵. De danske repræsentanter førte hvad man kunne kalde en 'brobygningspolitik', fordi Danmarks handelsmæssige interesser indenfor fællesmarkedet var næsten lige så store som udenfor. En opdeling kunne tvinge Danmark til at diskriminere mod vigtige handelspartnere, der formentlig ville gengælde i form af diskrimination mod danske varer. Men som forhandlingerne i Paris trak ud svandt sandsynligheden for at Danmark kunne få opfyldt sit brobygningsønske. Derfor var Krag og hans embedsmænd nødt til at forberede en nødplan, der skulle begrænse skaderne for Danmark hvis forhandlingerne brød helt sammen, eller hvis man ikke blev enige om en bred løsning.

Efter ratifikationen af Rom-traktaten var en toldunion mellem De Seks det eneste man kunne være sikker på. Det var tvivlsomt, om WFTA-forhandlingerne kunne afsluttes inden januar 1959, hvor De Seks efter planen skulle sænke toldsatserne overfor hinanden med 10%. Derfor forsøgte Krag igennem hele 1957 og '58 at finde ud af hvad betingelserne var for, at Danmark kunne undgå forskelsbehandling af dansk landbrugseksport til EØF. Et dansk medlemskab kunne ikke komme på tale mens WFTA-forhandlingerne stod på, det var der ikke politisk opbakning til. Hvis de brød sammen derimod, kunne Danmark måske søge en association. Krags sonderinger tjente to formål: Dels det taktiske at lægge pres på Storbritannien for at give indrømmelser i WFTA-forhandlingerne på landbrugsområdet. Krag gjorde ikke noget for at hemmeligholde sine rejser til Bruxelles. Det ville være et stort nederlag og dybt pinligt for Storbritannien, hvis Danmark søgte en bilateral ordning med EØF, mens briterne arbejdede for en bred, multilateral løsning. I Paris-forhandlingerne var det vigtigt at man holdt skansen overfor EØF, for at opnå flest mulige indrømmelser. Derfor gjorde Krags sonderinger briterne nervøse. I oktober 1957

søgte Maudling at få bekræftet af Krag, at Danmark ville gå ind i EØF, hvis der ikke fandtes en løsning i WFTA-forhandlingerne. Ifølge Krag selv, svarede han...

”...at denne opfattelse var rigtig, om end det ville blive med tårer i øjnene, vi valgte en ordning direkte med de Seks, fordi det betød, at vi vendte ryggen til Norden og, såfremt intet frihandelsområde var oprettet måtte diskriminere mod Englands eksport til det danske marked. Men det var klart at økonomisk nødvendighed kunne tvinge os til et sådant skridt...”⁹⁶

Den ’økonomiske nødvendighed’, som Danmark ’med tårer i øjnene’ var tvunget til at tage hensyn til, var selvfølgelig landbrugseksporten. Formålet med denne camouflerede trussel var at tvinge Storbritannien til indrømmelser på landbrugsområdet i WFTA-forhandlingerne. I en samtale med Maudling i januar 1958 spillede Krag tydeligt på den engelske frygt for brud på fronten over for De Seks:

”Maudling ... anlagde en tvivlende tone og spurgte om det overhovedet var rigtigt at Danmark kunne blive medlem af de seks blot ved at banke på døren. Jeg svarede, at en tilslutning til de seks naturligvis ville kræve meget komplicerede forhandlinger, men det var min opfattelse at Danmark havde et klart tilsagn om adgang til fuldt medlemskab hvis vi ønskede dette. Jeg tilføjede at dette ikke var hverken regeringens eller mit ønske men at der fandtes kredse i Danmark der stærkt nærerede dette ønske...”⁹⁷

Det var bluff, for en dansk enegang ind i EØF uden Storbritannien og Norden ville være både økonomisk hasarderet og parlamentarisk umuligt. Indmeldelse i EØF betød afgivelse af suverænitet, og derfor krævede det 5/6s flertal i folketinget. Men det var sandsynligvis med til at lægge pres på briterne i landbrugsspørgsmålet i WFTA-forhandlingerne. I oktober 1957 gik de med til at man skulle finde en ordning for handel med landbrugsvarer. Længere nåede man ikke i dette spørgsmål før forhandlingerne brød sammen⁹⁸.

Det andet formål med sonderingerne i Bruxelles var mere strategisk at sætte en fod i døren til EØF for dansk landbrugseksport. I udenrigsministeriet spekulerede man på,

⁹⁵ JOK 47, F3d: ”De foreliggende fællesmarkedsplaner og Danmarks stilling dertil” dateret d. 4. nov. 1957.

⁹⁶ JOK 47, læg F3b: ”Notat vedrørende samtale med Maudling d. 5. oktober 1957.” Se også Krag & Andersen s. 98.

⁹⁷ JOK 47, læg F3b: ”Samtale med Mr. Maudling d. 13. januar i London” (sign. Krag).

⁹⁸ Vibeke Sørensen: ”Between interdependence and integration. Denmark’s shifting strategies” (1993) i Alan S. Milward et alii (red.): ”The Frontier of National Sovereignty” s. 89-116 s. 107; Camps, s. 138ff, især s. 140; Laursen 1993 s. 76f. og Thomsen s. 114f. Storbritannien gav ikke konkrete indrømmelser, man indvilligede blot i at spørgsmålet skulle diskuteres.

hvordan Danmark kunne undgå at miste markedsandele i EØF, hvis det alligevel skulle glippe i Paris. Den 30. januar 1957 fik de danske interesseorganisationer et første indtryk af de seks landes landbrugsplaner, og kun en måned senere gav Udenrigspolitisk Nævn og Vareforsyningsudvalget regeringen grønt lys til at søge forhandlinger med De Seks.⁹⁹ Krag blev i april 1957 sendt til møde med det midlertidige, eksekutive EØF-organ, Interimskomiteen. Hans opgave var at få adgang til den kommende landbrugskonference mellem EØF-landene, og at forhøre sig om alternative indgange til EØFs landbrugsmarked for dansk landbrugseksport. Ifølge et udkast har Krag fortalt at der var tale om en ”teoretisk sondering” af mulighederne. Det var udelukket at Danmark skulle være fuldt medlem af EØF, da forhandlingerne om NF var ved at gå ind i sin afsluttende fase¹⁰⁰.

I Bruxelles fik han den besked at dansk deltagelse i landbrugsordningerne uden fuldt medlemskab i EØF ikke kunne komme på tale. Formanden for Interimskomiteen, dr. Hallstein, mente at fuldt medlemskab var den nemmeste løsning, men efterlyste dog konkrete bud på hvordan en associering kunne udformes¹⁰¹. Krag kunne herefter i udenrigspolitisk nævn meddele at døren stod åben for fuldt, dansk medlemskab af EØF¹⁰². Det var måske nok at overfortolke Hallsteins udtalelser en smule, og en undervurdering af de betydelige vanskeligheder optagelsesforhandlinger ville medføre. Men det at man mente at have muligheden for at gå ind i De Seks, blev i de følgende 18 måneder en vigtig del af regeringens indenrigspolitiske legitimering af deres afventende politik.¹⁰³

Det var især Jens Otto Krag der stod for den afventende linje. På et møde i udenrigspolitisk nævn i juli 1957 refereres han for følgende redegørelse:

*”Minister Krag fremhævede, at regeringens hovedmål var dansk deltagelse i en ordning eller i ordninger, som sikrede, at der ikke blev diskrimineret mod danske landbrugsvarer...Måden hvorpå disse mål kunne nås, var vel mindre betydningsfuld, og minister Krag fandt det betænkeligt i forvejen at lægge sig fast på det standpunkt at kun én institutionel løsning var acceptabel. Det måtte være i dansk interesse at kunne vælge den vej der viste sig mest farbar.”*¹⁰⁴

⁹⁹ Laursen 1993 s. 71.

¹⁰⁰ UM 73.B.66.C/I/1957: ”Udkast til redegørelse for erhvervsorganisationernes formænd ved mødet fredag d. 12. april kl. 11”.

¹⁰¹ UM 73.B.66.C/I/1957: ”Referat af møde med Interimskomiteen d. 17. april 1957 kl 11.30”.

¹⁰² Ifølge et manuskript i UM 73.B.66.C/I/1957: ”Økonomi- og arbejdsminister Krags redegørelse for de i dagene 16. og 17. april stedfundne forhandlinger med de Seks i Bruxelles.”

¹⁰³ Se Vibeke Sørensen 1993 s. 106.

Krag lagde sig ikke fast på en bestemt løsning, han afviste heller ikke at Danmark måske skulle ind ad ”den åbne dør”. Det var formentlig en melding der ville være mere kontroversiel på et regeringsmøde end på et møde med oppositionspartiernes ordførere, for den officielle socialdemokratiske holdning overfor EØF var skeptisk.

Spekulationerne i udenrigsministeriet gik på, hvordan man kunne undgå de politiske forpligtelser ved et fuldt medlemskab, og på hvordan man kunne få en bred løsning, der involverede både Storbritannien og EØF-landene. Allerede i oktober 1957 begyndte embedsmændene at overveje Danmarks stilling hvis forhandlingerne om WFTA gik i vasken. I et notat fremhævede Skak-Nielsen, fuldmægtig i Udenrigsministeriets økonomisk/politiske afdelings 4. kontor, at Storbritannien måske kunne presses til en aftale med EØF, hvis EØF havde associeringsaftaler med lande som Norge, Sverige, Danmark, Østrig og Schweiz. Fordelen ved en association i stedet for medlemskab var først og fremmest, at man undgik et ”*politisk og økonomisk skæbnefællesskab med de seks*”¹⁰⁵.

Krag får et tilbud i Bruxelles

I foråret 1958, da WFTA-forhandlingerne lå stille pga. den franske Alger-krise, forhørte Krag sig om De Seks’ fremtidige relationer til ikke-medlemmer hos EØF-kommissionens formand, professor Hallstein i Bruxelles¹⁰⁶. Hallstein ”betroede” Krag, at han tvivlede på om Danmarks interesser over for De Seks kunne tilgodeses alene ved WFTA-arrangementet. Krag svarede henkastet at Danmarks landbrugsproblemer over for De Seks nok ville kræve en eller anden form for associeringsaftale med det europæiske økonomiske fællesskab. På spørgsmålet om hvordan Danmark eventuelt kunne associeres med EØF svarede Hallstein ifølge referatet at...:

”...den bedst egnede form for samarbejdet udadtil var associeringsaftaler afpasset efter de i hvert enkelt tilfælde foreliggende forudsætninger. Herved ville man rent faktisk kunne give de associerede lande et maksimum af traktatens fordele afpasset efter den grad af forpligtelser, det enkelte land var villigt til at acceptere. Denne metode ville fjerne de vanskeligheder som mere politisk bestemte betænkeligheder fra andre landes side ved at påtage sig fuldt medlemskab indebar. Han [Hallstein] mente, at Danmark...var nærmere ved tanken om medlemskab end noget andet

¹⁰⁴ UM 73.B.66.C/I/1957: ”Bidrag til referat af mødet i det udenrigspolitiske nævn tirsdag den 2. juli 1957”.

¹⁰⁵ UM 73.B.66.C/III/1957: ”Notat vedrørende eventuel afsluttelse af en associeringsaftale med de Seks” dateret d. 22. oktober 1957.

¹⁰⁶ UM 108.B.2/Dan: ”Hovedpunkter i professor Hallsteins udtalelser over for minister Krag i Bryssel den 6. maj 1958” dateret d. 9. maj 1958 (”Fortroligt”).

land uden for de seks...og Danmarks... [hæmning beroede] vel hovedsagelig på dets samhørighed med de andre nordiske lande og delvis Storbritannien... ”¹⁰⁷

Hallstein tilbød Krag en a la carte aftale, hvor han kunne plukke det ud, han brød sig om og lade resten ligge. Det ville være perfekt for Danmark, der havde svært ved at acceptere de politiske forpligtelser i Rom-traktaten. Hallstein havde et godt kendskab til Danmarks hjemlige europapolitiske klima. Han var også bekendt med Danmarks reservationer overfor kontinentet og stærke nordiske præferencer. Men disse vanskeligheder kunne han også fjerne:

”I Danmarks tilfælde var det af særlig betydning for de Seks at finde en tilfredsstillende løsning også af hensyn til forholdet til Norden som helhed. Man kunne eksempelvis tænke sig at en associeringstraktat med Danmark svarede til et 80% medlemskab, medens et land som Sverige måske kun var rede til at gå til 20%. ”¹⁰⁸

Dette åbnede muligheden for at det nordiske sammenhold kunne fastholdes i en større europæisk sammenhæng. Det må alt sammen have lydt besnærende i Krags ører. Men hele øvelsen gik jo ud på at få adgang til EØFs landbrugsmarked, og da Krag endnu engang forhørte sig om de danske muligheder for at deltage i den kommende landbrugskonference i Stresa, hvor de fremtidige landbrugsordninger skulle diskuteres af repræsentanter fra de seks landes regeringer, blev det afvist¹⁰⁹. Det fremgår også af referatet at Krag – ret indtrængende – prøvede at få adgang til landbrugskonferencen for både Danmark og Storbritannien:

”...Den betragtning, at det kunne være i de seks landes egen interesse at have både det største eksportland [Danmark] og det største importland [Storbritannien] til stede, således at forudsætningerne fandtes for at lægge grunden til en rationel landbrugsordning for hele Vesteuropa, syntes ikke at gøre noget indtryk. Det fremgik klart, at dr. Hallstein ikke ville acceptere engelsk deltagelse. ”¹¹⁰

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Krag spurgte også til kommissionens tanker om frihandelsområdets landbrugsordning. At Danmark var særdeles velorienteret og interesseret i dette område fremgår af referentens kommentar til Hallsteins undvigende svar, der gik ud på at man endnu ikke var nået så langt i sine overvejelser at der forelå grundlag for en fremstilling: ”Dr. Hallstein omtalte ikke det af kommissionen udfærdigede arbejdsdokument, der for tiden er genstand for drøftelse mellem repræsentanter for de seks landes regeringer.”

¹¹⁰ Ibid.

Danmarks afhængighed af Storbritannien fik ligefrem Krag til at forsøge at føre deres handelspolitik. Også de nordiske lande ”betænker” han. Hvis de andre nordiske lande og Storbritannien fulgte Danmark, ville det politisk og økonomisk være et langt mindre drastisk skridt, og i befolkningen ville det få større opbakning.

Men da Krags ønsker blev mere konkrete, var Hallstein knapt så imødekommende. Noget tyder på at Hallstein har haft et andet formål for øje med hans tilsyneladende favorable tilbud til Danmark¹¹¹. Forhandlingerne i Maudling-komiteen lå som nævnt stille, men de var langt fra afsluttet. Hvis Danmark på dette tidspunkt åbent havde søgt en associationsaftale med EØF, kunne det have udløst en lavine, der meget vel kunne have givet WFTA-forhandlingerne dødsstødet. Maudlings linje var netop at få en multilateral ordning med EØF. At englænderne lagde vægt på Danmarks støtte til frihandelsområdet, fremgår af citatet. Hallstein vidste altså at det kunne blive en dyr flirt for Danmark. Alligevel opfordrede han – frækt – Krag til at ”løbe en risiko.” Altså at søge association og så håbe på at Storbritannien fulgte efter. En dansk ansøgning ville være en stor prestige-sejr for EØF. Det kunne også drive en kile ind imellem det tætte forhold mellem Storbritannien, Norge, Sverige og Danmark, der i Maudling-komiteen arbejdede sammen om at lægge pres på EØF-landene. Det er højst tvivlsomt om EØFs ministerråd ville tolerere en så uforpligtende aftale, som Hallstein lokkede med. På mødet med Krag i april 1957 havde han da også været langt mere afvisende overfor associationsmodellen, jf. note 101 s. 40. Hallsteins tilbud må derfor vurderes som primært taktisk. Formålet med tilbuddet var at lokke Danmark til at bryde fronten mod EØF i Maudling-forhandlingerne. Det ville nemlig styrke De Seks, kommissionens og dermed Hallsteins egen position. Hvis de multilaterale forhandlinger brød sammen, forventede kommissionsformanden formentlig at hvert enkelt land ville søge en bilateral ordning med EØF, hvis forhandlingsposition blev bedre og bedre, mens tiden nærmede sig for De Seks’ første gensidige toldnedsættelser.

¹¹¹ I referatet lyder det: ”På spørgsmål fra dansk side angående dr. Hallsteins tanker om tidsfølgen [mellem en dansk aftale med EØF og WFTA-forhandlingerne] oplyste han, at han ville betragte det som en fordel for de interesserede parter og desuden som en nyttig stimulans for forhandlingerne i Maudling-komiteen, om en associeringsaftale blev afsluttet, allerede inden resultatet af Maudling-komiteens forhandlinger forelå. Hertil ytrede minister Krag sig ikke, men det blev påpeget, at Danmark havde visse hensyn at tage både til Norden og til England. I denne forbindelse bemærkede dr. Hallstein, at en af de ting, han havde lært af dr. Adenauer, var, at man nu og da måtte løbe en risiko. Det havde kansleren gjort og det havde altid lønnet sig. Hr. Hallstein havde med forbavselse bemærket den skjulte trussel, som Mr. Maudling havde fremsat på pressekonferencen i København (om risikoen for modforanstaltninger fra engelsk side i tilfældet af dansk medlemskab af de seks) han betragtede denne udtalelse som et svaghedstegn. (No-

I Bruxelles, Luxembourg og Strasbourg var man travlt optaget af at udfylde de rammer som Rom-traktaten satte. I en sådan opbygningsfase i et system hvor magten er fordelt mellem flere institutioner, er det ikke unormalt at de forskellige instanser konkurrerer indbyrdes om magten. I mødet med Krag kunne noget tyde på at Hallstein i hvert fald ikke undervurderede sin egen og kommissionens rolle i det europæiske samarbejde¹¹². I WFTA-forhandlingerne var det efterhånden lykkedes de seks lande at holde deres skænderier internt, og lade kommissionen præsentere de synspunkter, man kunne enes om, så De Seks ikke kunne spilles ud mod hinanden. Referatet af Krags møde med Hallstein afspejler dansk tvivl om, hvorvidt kommissionsformandens udtalelser kunne anses for at repræsentere EØFs officielle holdning i det omfang en sådan fandtes på dette tidspunkt. I en note har referenten bemærket at Hallsteins udtalelser stod i modsætning ”*til de bestræbelser, som et flertal af de seks landes regeringer, først og fremmest Belgien, for tiden udfolder for at få tilvejebragt en ordening...som skulle udgøre grundlaget for en permanent og multilateral løsning.*” Hallsteins synspunkter på forhandlingerne i Paris lå tættere op ad Frankrigs position end de mere liberalt indstillede Benelux-lande og Erhard-fløjen i Vesttyskland.

Association med EØF?

Men lad os nu prøve at forestille os, at tilbuddet om associering var reelt nok. Ville Danmark i så fald kunne indgå en sådan aftale med De Seks? Det var kernen i det danske dilemma at man ville sikre eksporten til EØF uden at sætte det lige så vigtige forhold til Storbritannien over styr, og det risikerede man ved at nærme sig EØF især midt i forhandlingerne under britisk ledelse om en bred løsning. Alligevel kan man i arkiverne se at Hallsteins tilbud har virket fristende. Et dokument fra udenrigsministeriet fortæller, hvordan de danske embedsmænd har ment at Danmark kunne knyttes til fællesmarkedet. Måske er det endda et direkte resultat af drøftelserne med kommissionsformanden i maj 1958. I ti punkter kan man aflæse hvilke vanskeligheder Danmark havde med at tackle den truende splittelse af Europa i to handelsblokke, og hvordan man forestillede sig at en association med EØF ikke skulle få lov til at påvirke forholdet til de nordiske lande og Storbritannien. De ti punkter kan samles i fire:

te: Dr. Hallsteins udtalelser om frihandelsområdeforhandlingerne synes at stå i modsætning...til Mr. Maudlings linie...)” Ibid.

- Danmarks association skulle være midlertidig. Man ville ikke være ”*præjudiceret ved den midlertidige bilaterale associering*” hvis WFTA-forhandlingerne skulle give resultat.
- Danmark ville acceptere at afvikle told og kvantitative restriktioner dog med afvigelser og undtagelser, som man havde en ”*væsentlig interesse i*”, og som parterne kunne enes om. Dansk import af råvarer og halvfabrikanter skulle holdes toldfri for ikke at fordyre den danske eksport. Fællesmarkedets højere kornpris skulle fx ikke gælde for korn, der indgik i dansk landbrugsproduktion til Storbritannien. Det blev slået fast i et selvstændigt punkt.
- For at fastholde handlen med Storbritannien skulle Danmark kunne give briterne toldfri adgang til det danske marked for visse varegrupper. Det samme forestillede man sig kunne gælde for Norge og Sverige.
- Danmark ville ikke underkaste sig overstatslige myndigheder eller bidrage til strukturfondene. Det sidste punkt lyder: ”*Danmark påtager sig i øvrigt ingen politiske forpligtelser.*”¹¹³

Det understreges kraftigt at der ville blive tale om en midlertidig association, der skulle løse, hvad man håbede var et akut overgangsproblem. At Danmark ikke måtte være ’præjudiceret ved den midlertidige bilaterale associering’, betyder at Danmark ville forbeholde sig retten til at springe fra, hvis de markedspolitiske konjunkturer ændrede sig. Specielt ønsket om at fastholde handlen med Storbritannien, selvom man knytter sig nærmere til EØF, volder vanskeligheder. Hvis Danmark kom indenfor toldmuren, og britisk eksport til Danmark dermed blev væsentligt fordyret, ventede man britiske modtræk. For at komme dem i forkøbet ønskede Danmark at kunne give midlertidige toldkontingenter for

¹¹² Han mente fx at EØFs landbrugspolitik udelukkende var et anliggende for kommissionen jf. ovenfor, det ville de seks landes landbrugsministre næppe være enige med ham i.

¹¹³ UM 108.B.2/Dan.: ”*Fortrolige tanker til videre overvejelse vedrørende Danmarks placering i forhold til markedsplanerne*” (”Strengt fortroligt”). Dokumentet er hverken dateret eller underskrevet, men det er sandsynligvis udformet mens forhandlingerne i Maudling-komiteen stadig stod på. Om det store frihandelsområde hedder det, at det ”*ventes (håbes)*” at blive til virkelighed. Med det lille ’håbes’ i parentes indikeres at forhandlingerne var gået i hårdknude, men de var altså endnu ikke brudt sammen. Dvs. at dokumentet sandsynligvis er udfærdiget mellem april og november 1958. Det kan dog ikke helt udelukkes at det kan være endnu yngre, da Danmark flere måneder efter sammenbruddet fortsat arbejdede for en bred association. Men efter november ville man næppe – i et internt dokument - ligefrem ’vente’ at en sådan ville blive til virkelighed.

en række varer, der var vigtige for britisk eksport til Danmark. Det kunne man også godt tænke sig for Norge og Sverige og andre lande hvis der var behov for det(!) Danmark ville altså i realiteten forbeholde sig sin handelspolitiske handlefrihed. I det hele taget ser det ud til at man groft sagt har forestillet sig, at Danmark selv skulle kunne bestemme hvilke regler man ville overholde. Danmarks uafhængighed blev i det hele taget slået fast med syvtommersøm.

Nu har dette dokument sandsynligvis aldrig forladt udenrigsministeriet, og i dokumentet er der måske taget højde for, at man skulle give nogle indrømmelser i en forhandling. Men hvis dette dokument havde været forelagt kommissionen som et dansk forhandlingsudspil, ville det næppe have skabt forståelse mellem parterne. Der er meget langt til ånden i Rom-traktatens præambel. Hollænderne ville næppe acceptere særordninger, der skulle sikre det britiske marked for dansk landbrugseksport, mens de selv skulle døje med dansk konkurrence i EØF. Dokumentet bærer præg af, at man ikke vil medvirke til at indfri Rom-traktatens overordnede politiske mål. At man i en ganske kort og løs skitse om Danmarks plads i Europa bruger så meget energi på teknikaliteter, som omgåelsen af den forhøjede kornpris ved produktion til hjemmemarkedet og eksport til Storbritannien er påfaldende og karakteristisk¹¹⁴. De politiske perspektiver i fællesmarkedet er ikke nævnt direkte, men de er bestemt ikke glemt. Notatet er meget defensivt: Det er præget af hvad man ikke vil være med til.

Da Maudling-forhandlingerne brød sammen, kunne notatet pludselig blive aktuelt. Hvordan skulle landene udenfor ellers gebærde sig i forhold til EF?

DANMARK IND I EFTA – eller hvordan man kan blive medstifter af en klub man ikke bryder sig om

*'De ydre syv': Dannelsen af EFTA i 1960*¹¹⁵

De første bestræbelser efter sammenbruddet i Paris gik på at forhindre at Europa røg ud i en decideret handelskrig. De Seks overførte deres første interne toldnedsættelse pr. januar 1959 til alle lande, der havde 'mest begunstiget' status, hvis tolden ikke dermed blev

¹¹⁴ Den forhøjede kornpris i EØF ville først og fremmest ramme de små landbrug, der ikke selv producerede korn nok til foder. Lige præcis denne gruppe, husmændene, var Det radikale Venstres traditionelle kernevælgere. Så denne overvejelse var ikke helt uvæsentlig hvis de skulle lokkes med til at nærme sig EØF.

¹¹⁵ Bygger på Mikael af Malmberg: *"Den ståndaktige nationalstaten"* kap. 9; Mikael af Malmberg & Johnny Laursen: *"The Creation of EFTA"* s. 197-210 i B. Olesen (red.): *"Interdependence versus Integration"* og Camps kap. 6 & 7.

lavere end den fremtidige (forholdsvist høje) fælles told. Dermed blev forskelsbehandlingen ikke helt så voldsom, som man først havde frygtet, men fremtiden var usikker. Bruddet virkede ikke befordrende på investeringslysten hos virksomheder udenfor toldmuren, der eksporterede til EØF. Der var hurtigt røster fremme om at danske arbejdspladser ville flytte syd for grænsen for at undgå den ekstra told. Det var nødvendigt med en langsigtet løsning, og de OEEC-lande der var udenfor, ventede utålmodigt på et udspil fra EØF, der indtil videre blot lod kommissionen henvise til artikel 237 (om medlemskab) og 238 (om association) i Rom-traktaten. I marts 1959 kom den såkaldte Hallstein-rapport. Heri udviklede kommissionen det synspunkt, at de europæiske handelsproblemer skulle løses globalt i et tættere samarbejde mellem EØF, USA og Storbritannien. Det førte til omdannelsen af OEEC til OECD¹¹⁶ med optagelse af USA og Canada. Dermed var det forum som mange håbede skulle bringe europæerne sammen forsvundet. Rapporten anbefalede at toldspørgsmål for fremtiden skulle overføres til forhandling på globalt plan i GATT-samarbejdet¹¹⁷. Dermed var en tilnærmelse mellem EØF og de øvrige 11 OEEC-lande foreløbigt lagt på is. Rapporten var efter hollændernes og tyskerne opfattelse så fjendtlig overfor ikke-medlemmer, at det udløste en mindre krise i EØF¹¹⁸.

Siden de første diskussioner i Europarådet havde Danmark, Norge, Sverige og Storbritannien orienteret hinanden om deres europæiske politik i det mellemstatslige forum UNISCAN med henblik på at koordinere deres standpunkter¹¹⁹. Det lod sig gøre, fordi man fra starten så grundlæggende ens på samarbejdsformen. Man var enige om at de konkrete vanskeligheder man forsøgte at overvinde skulle løses *ad hoc* i et mellemstatsligt samarbejde i modsætning til de mere integrationsivrige lande som fx Benelux, Vesttyskland og Italien. Den løsere samarbejdsform virkede også mere tiltalende på de neutrale lande som Østrig, Schweiz og Sverige, der vanskeligt kunne gå ind i en toldunion med seks NATO-lande, uden at man kunne betvivle deres neutralitet. De lande der gik ind for den mellemstatslige linje i det europæiske samarbejde måtte nu se i øjnene at forsøget på at finde et kompromis med et overstatsligt EØF i en mellemstatslig organisation

¹¹⁶ 'Organisation of Economic Cooperation and Development'. Hermed var 'European' strøget fra organisationens navn. Fokus skulle udvides fra Europa til hele verden. Se Bloemen s. 194 og Camps s. 186ff.

¹¹⁷ 'General Agreements on Tariffs and Trade', GATT er et sæt handelspolitiske spilleregler. Resultatet af toldforhandlinger i Geneve i 1947.

¹¹⁸ Se Mikael af Malmberg s. 358ff.; Nielsson s. 463ff. og Thomsen s. 121.

¹¹⁹ Se Vibeke Sørensen: "Denmark in the OEEC" i Richard T. Griffiths (red.): "Explorations in OEEC history" kap. 12 s. 165ff og Nielsson s. 311ff.

havde spillet fallit. Helt fra foråret 1958 havde repræsentanter fra industri- og arbejderorganisationer i seks af de mest udviklede OEEC-lande, Danmark, Norge, Sverige, Østrig, Schweiz og Storbritannien, undersøgt mulighederne for et frihandelsområde imellem dem som backup plan til WFTA-arbejdet¹²⁰. Efter sammenbruddet i 1958 intensiveredes disse drøftelser, og i januar 1960 kunne de seks lande og Portugal, der var kommet ind i billedet senere, underskrive Stockholm-konventionen om oprettelse af et frihandelsområde for industrivarer. Dermed var delingen af Europa i to handelsblokke en realitet.

Integration og samarbejde på andre områder end de handelsmæssige var ikke et EFTA-mål. Der var ingen politiske perspektiver i samarbejdet og hverken overnationale institutioner eller fælles toldmur¹²¹. I modsætning til Romunionen kunne et land melde sig ud af EFTA med 12 måneders varsel. Det var en erklæret midlertidig organisation, der skulle eksistere indtil en permanent, bred løsning var fundet. EFTA skulle ifølge briterne og svenskerne stimulere forhandlingsviljen hos De Seks, og vise dem at et frihandelsområde kunne fungere¹²². EØF-landene skulle smage deres egen medicin ved at deres eksport til EFTA blev udsat for forskelsbehandling. Problemet var bare at Frankrig, som var det EØF-land, der var mest imod at udvide fællesmarkedet, ikke havde de store handelsinteresser i klemme. Det havde derimod de mere liberale og åbne hollændere, belgierne og tyskerne. EFTA ville altså presse de forkerte. Men begge blokke forsikrede hinanden om, at man ikke ønskede en handelskrig, og EFTA indrettede sig på at indhente De Seks' toldreduktioner medio 1960 og herefter følge dem. Det ville lette det administrative arbejde ved en evt. sammenlægning med EØF¹²³.

Efter opsendelsen af adskillige prøveballoner både officielt og uofficielt om forskellige muligheder for at associere EØF, EFTA og de fem sidste OEEC-medlemmer, begyndte briterne for alvor at overveje medlemskab af EØF. Fra de britiske øer så man med stigende bekymring på de politiske omkostninger ved at være udenfor. Det særlige forhold til USA, som briterne havde forsøgt at etablere i efterkrigstiden, var også i fare

¹²⁰ Mikael af Malmberg & Laursen s. 201.

¹²¹ I tilfælde af handelstrakasserier mellem medlemmer kunne et fælles råd dog ved simpelt flertal ' anbefale' synderen hvordan sagen kunne bringes i orden og hvis det ikke blev det, kunne rådet tillade det forurettede land at drage modforholdsregler (Art. 5 i Stockholm-konventionen).

¹²² Det fremgår bl.a. af et mødereferat i UM 73.B.66/f/9/a/I/ 1958-59 "Referat af UNISCAN-drøftelse i København d. 19. februar om oprettelse af et non-seks frihandelsområde". For rationale bag EFTA se fx Mikael af Malmberg & Laursen s. 207ff.

¹²³ N.V. Skak-Nielsen: "EFTAs dannelse og dansk Europapolitik 1959-1963" i Birgit N. Thomsen (red.) "The Odd Man Out?" s. 89-104, s. 96.

pga. stigende amerikansk irritation over den britiske Europapolitik. I sommeren 1960 begyndte de første engelske aviser at argumentere for indtræden i EØF, og i omfattende debatter i de to britiske kamre kunne man spore nogle holdningsændringer, og at vanskelighederne ved medlemskab måske kunne overvindes. Storbritannien valgte at søge om medlemskab af EØF i juli 1961¹²⁴.

Danmark ind i EFTA?

I begyndelsen af 1959 vakte det handelspolitiske klima i Europa betydelige bekymringer i Danmark. Det var slemt nok for danske eksportinteresser at der skulle vælges mellem de to største kunder, Vesttyskland og Storbritannien, der kom i hver sin handelsblok. Men at EFTA-planen kun skulle gælde for industrivarer overgik næsten regeringens worst-case scenario. Ifølge de første forslag skulle Danmark åbne sit marked for industrivarer og dermed udsætte sin sårbare industri for konkurrence, mens de andre lande fortsat kunne beskytte deres landbrug for Danmarks stærkeste eksporterhverv.

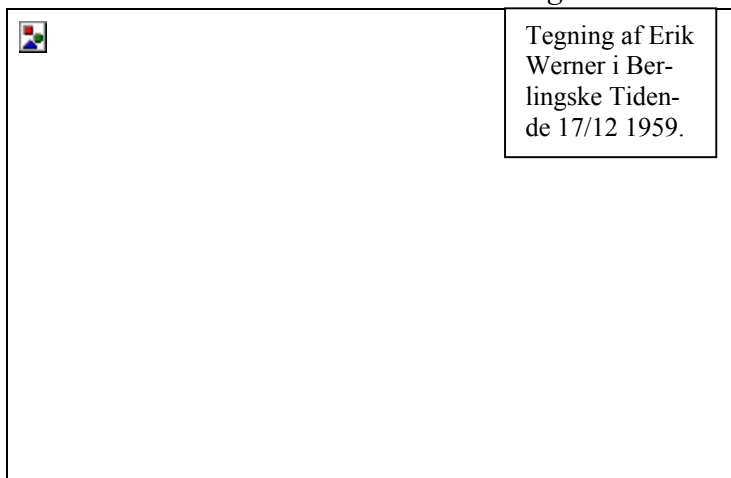
Efter sammenbruddet i WFTA-forhandlingerne forsøgte Danmark ihærdigt og temmeligt længe at få parterne tilbage til forhandlingsbordet. I en nyere artikel skriver embedsmanden Skak-Nielsen karakteristisk at det var uklart ”*hvordan og under hvilke vilkår forhandlinger om et sådant marked kunne komme i gang igen,*” men altså ikke om de skulle i gang igen¹²⁵. Så sent som juni i 1959 skrev Krag i en kronik om WFTA-forhandlingernes genoptagelse: ”*Spørgsmålet er, paa hvilket tidspunkt, paa hvis initiativ og paa hvilket grundlag.*”¹²⁶ Det stod imidlertid ret hurtigt klart at der var optræk til

endnu en handelssammenslutning blandt ikke-EØF lande i OEEC. Det var denne situation, som Danmark havde bestræbt sig for at undgå i Maudling-komiteen ved at forsøge at

¹²⁴ Se Camps kap. 9 & 10.

¹²⁵ Skak-Nielsen s. 89.

¹²⁶ Aarhus Stiftstidende 17/6 1959: ”Aktuel orientering om markedsplanerne”. Se også Krag’s artikel: ”De europæiske markedsplaner og Danmark” i *Fremtiden*, Årg. 14, nr. 2, s. 9-12, hvor han kraftigt advarer mod dannelsen af EFTA og opfordrer til nye forhandlinger.



bygge bro mellem Storbritannien og EØF. Etableringen af et lille frihandelsområde mellem de ydre syv lande ville gøre det vanskeligt at have et ben i hver lejr. Nu blev man nødt til at springe over på den ene bred – eller falde i, for nu at blive i bro-metaforen. Folketinget afholdte i februar 1959 endnu en forespørgselsdebat om Danmarks stilling i markedsplanerne, og her er det mest bemærkelsesværdige at håbet om den brede løsning stadig levede i bedste velgående. Stort set alle partiers ordførere ville ikke se delingen i øjnene og forlangte af regeringen at den skulle sørge for genoptagelse af WFTA-forhandlinger. Det var faktisk kun Krag, der ikke længere talte om den fælleseuropæiske løsning¹²⁷. Hvordan skulle regeringen opfylde folketingets krav om en løsning som de fleste andre lande allerede havde opgivet?

I en betænkning fra udenrigsministeriet om situationen i markedsforhandlingerne fra maj 1959 hedder det bl.a. om EFTA-planen:

*”Man har i første række henvist til, at det kunne befrygtes, at planens iværksættelse ville forringe mulighederne for at få genoptaget forhandlingerne med de Seks om en multilateral ordning, idet de hidtidige drøftelser om frihandelsområdet har vist, at en skærpet holdning overfor de Seks har ført til en styrkelse af de indadvendte kræfter i fællesmarkedet og af det indre sammenhold mellem disse lande. Så længe der består en rimelig chance for at få genoptaget forhandlingerne med de Seks, bør man derfor efter dansk opfattelse afholde sig fra ethvert skridt, der kan bevirke en forringelse af forhandlingsmulighederne.”*¹²⁸

EFTA-planen blev vurderet som skadelig for Danmarks langsigtede strategiske mål nemlig at få samlet de europæiske landes markeder under én hat. Man troede ikke på at EFTA kunne presse EØF til en aftale, tværtimod mente man at det kunne styrke De Seks' sammenhold. Landbrugsvarernes udelukkelse og frygten for handelskrig gav anledning til dystre overvejelser i udenrigsministeriet:

”For så vidt angår sagens handelspolitiske aspekter har man [fra dansk side] henvist til, at 70% af Danmarks eksport til det ”lille” frihandelsområde [EFTA] består af landbrugsvarer, og at en afvikling af told og kvantitative restriktioner for importen fra dette område (hvoraf over halvdelen består af forarbejdede industrivarer) derfor må forudsætte betydelige indrømmelser for den danske landbrugseksport.

¹²⁷ Folketingstidende 1958-59, Folketingets forhandlinger, sp. 2666-2688, 2726-2883. Krag's redegørelse for Danmarks situation sp. 2666ff.

¹²⁸ 'Strengt fortroligt', dateret den 2. maj 1959, eksemplar 29, 22 sider. Det er det eneste nummererede dokument, jeg er stødt på i UMs arkiv. Det er sandsynligvis kun beregnet på regeringens top. Derfor tillægges det en høj kildeværdi til regeringens strategi.

*Endvidere har man påpeget at Danmarks deltagelse i et "lille" frihandelsområde vil kunne få konsekvenser for Danmarks samhandel med de Seks. Fører dannelsen af det "lille" frihandelsområde til, at fællesmarkedslande griber til modforholdsregler, er det muligt, at der i første række vil blive grebet ind over for den danske eksport af landbrugsvarer, eller at den fremadskridende etablering af de seks ländes indbyrdes præference...vil udsætte dansk landbrugseksport for betydelig skade...*¹²⁹

De danske embedsmænd var bekymret over den aggressive linje som især svenskerne og briterne ville følge. Sverige ville afvikle tolden mellem EFTA-landene hurtigere end EØF-landene, og briterne havde foreslået at man skulle fjerne tolden straks ved planens iværksættelse dog med visse overgangsordninger. På den måde ville eksporten fra EØF-lande til EFTA-lande pludselig blive udsat for meget skarp konkurrence, og Danmark frygtede at EØF ville opfatte det som et fjendtligt skridt og gøre gengæld. Fra dansk side gik man ind for regler svarende til Romtraktatens dels for at give industrien længere tid til at tilpasse sig konkurrencen og dels for at *"understrege landenes ønsker om snarest muligt at nå til en aftale med de Seks og lette de to organisationers tilsigtede sammenlutning til sin tid."*¹³⁰

Vel nærmest i desperation blev den nordiske toldunion igen bragt på bane. Ikke for dens egen skyld, men for at dens popularitet skulle smitte af på EFTA:

*"De økonomiske fordele ved den nordiske plan i denne situation er meget begrænsede, muligvis negative. Men den nordiske plans popularitet i vide kredse kan muligvis medføre, at man vil ønske at denne plan realiseres, såfremt Danmark må tilslutte sig det ydre frihandelsområde [EFTA] for derved at lette et sådant skridt."*¹³¹

NF kunne måske også bruges som et instrument til at forblive venner med alle:

*"Dannelsen af en neutral nordisk blok...ville formentlig have en gunstig virkning på mulighederne for en genoptagelse af forhandlingerne om en multilateral ordning...og den nordiske blok skulle kunne spille en betydelig rolle som mægler."*¹³²

NF var altså ikke længere attraktivt i sig selv men et middel til at legitimere EFTA eller opnå den ønskede samling. Disse tanker minder meget om den funktion, som det nordi-

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ UM 73.B.66.f/9/a/1/1958-59: "Foreneligheden af et ydre frihandelsområde og den nordiske toldunion" dateret 28. maj 1959, signeret Skak-Nielsen.

ske forsvarsforbund var tiltænkt i 1948 som mægler mellem to blokke. Men det er svært at se hvordan en nordisk toldunion skulle kunne bringe Storbritannien og Frankrig nærmere hinanden, og det nordiske projekt havde efterhånden fået status som rent tanke-spind. Norge og Sverige følte sig ikke længere tiltrukket af ideen, og man kunne ikke få tilgodeset danske landbrugsinteresser i en nordisk toldunion. Derfor, konkluderede be-tænkningen, havde Danmark tre muligheder:

- At deltage i EFTA.
- At søge opnået en associeringsaftale med EØF.
- At holde sig helt uden for markedsdannelserne.

Problemet med den anden løsning var at GATT-reglerne gjorde det vanskeligt at indgå bilaterale handelsaftaler om enkelte varegrupper. Danmark skulle altså antage fællesmar-kedets høje toldsats, og her var det specielt den høje kornpris man ikke brød sig om. Den ville fordyre produktionen af landbrugsvarer til Storbritannien og formentlig gøre fødevarer dyrere i Danmark. Desuden ville en association medvirke til at styrke ”...*de kræfter inden for fællesskabet, som ønsker at se tiden an og foretrækker bilaterale arran-gementer fremfor en multilateral ordning. Danmark ville ud fra dette synspunkt ved at tage et sådant skridt modarbejde sine egne langtidsinteresser.*”¹³³

Den sidste mulighed ville blive meget dyr for Danmark. At udsætte dansk eksport for diskrimination på begge hovedmarkeder gav kun mening, hvis man derved kunne forhindre blokdelingen. Det ville være meget højt spil og formentlig en overvurdering af Danmarks forhandlingsposition.

Tilbage stod den første mulighed som var indtræden i det ydre frihandelsområde. Men man kendte endnu ikke landbrugets endelige stilling i EFTA, og man var usikker på hvilken holdning Vesttyskland ville indtage overfor dansk indtræden i EFTA.

Krags sidste forsøg på samling: Strategi eller taktik?

Den 1. januar 1959 ville Rom-traktatens første toldnedsættelser træde i kraft og med ét slag gøre fx hollandske varer billigere i forhold til danske varer i Vesttyskland. Allerede i december 1958 drog Krag til Bonn, hvor han fik afsluttet en 3-årig dansk-vesttysk han-

¹³² UM 108B.2/Danmark: ”*De nordiske og de europæiske markedsplaner*”.

delsaftale. Ikke mindst takket være Konrad Adenauer kunne Danmark fastholde sin store eksport til Vesttyskland¹³⁴. Herefter ydede Krag i foråret 1959 en betydelig diplomatisk indsats for at få OEEC-landene tilbage til forhandlingsbordet bl.a. ved at prøve at skabe opbakning til et fælles forslag fra Benelux-landene og Norden. Imens pressede Storbritannien og de andre nordiske lande på for at få Danmark med i EFTA. Den danske embedsmand og aktør i forhandlingerne Skak-Nielsen, mener i sin artikel at Danmark havde en forholdsvis stærk udgangsposition. Hvis Danmark afviste at deltage i EFTA kunne det muligvis få hele projektet til at falde. Den samme opfattelse giver Krag udtryk for i ”*Kamp og fornyelse*”.¹³⁵ Men mon ikke de andre EFTA-forhandlere vidste nok om Danmarks indenrigspolitiske forhold til at konkludere at Krag umuligt kunne få opbakning til at føre Danmark ind i EØF uden Storbritannien og helst et eller to af de nordiske lande? Med andre ord: Havde Danmark andet valg end at deltage i EFTA, hvis man ikke kunne forhindre dets etablering?¹³⁶

Med sine diplomatiske initiativer søgte Krag at hindre delingen. Hvis det lykkedes var det fint, hvis det mislykkedes havde Danmark intet at tabe ved at prøve. Et andet og lige så vigtigt formål med initiativet var at vinde tid og dermed presse prisen for Danmarks deltagelse i EFTA i vejret. ”*Det er ofte det mest negative land, der i internationale forhandlinger får den største indflydelse på aftalernes udformning*”, sagde Krag på en konference om markedsplanerne¹³⁷.

I Bruxelles den 20. marts og i København den 24. - 25. maj forsøgte Krag med den belgiske udenrigsminister Wigny at finde fælles fodslag mellem de nordiske lande og Benelux som udgangspunkt for nye forhandlinger mellem alle 17 OEEC-lande¹³⁸. Han

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Krag & Andersen, s. 108f. Aftalen sikrede bl.a. en årlig eksport af 225.000 stk. slagtekvæg.

¹³⁵ Skak-Nielsen s. 95 og Krag & Andersen s. 111ff.

¹³⁶ Se fx uddrag af The Economists vurdering af Danmarks stilling i forhandlingerne i *Socialdemokratiske Noter* 1958-59 s. 800. Krag sagde senere i en tale at de seks andre efter de informationer han havde, ville være gået videre uden Danmark, og at Danmarks forhandlingsstyrke lå i at give EFTA styrke ved at være med fra begyndelsen. ”*Danmark og De Syv*”, tale i dansk journalistforbund oktober 1959 trykt i Bøgh (red.) s. 111ff., især s. 116. I erindringsbogen ”*Kamp og fornyelse*” udlægger Krag det som om at Danmark spillede højt og at forhandlingstaktikken lykkedes. Under alle omstændigheder: Krag fik formentlig det maksimale ud af situationen.

¹³⁷ AE ks. 89: ”*Referat fra DSFs konference om markedsplanerne i dagene 19. og 20. februar 1959 i Folkets Hus, Enghavevej*”.

¹³⁸ Thomsen s. 121ff. Se Wignys og Krags resolution i *Socialdemokratiske Noter* 1958-59 s. 738. I Udenrigsministeriet havde man endda forberedt en fællesudtalelse fra mødet (som altså ikke blev til noget) hvor de seks lande (Benelux + Norden) udtrykker deres ”dybe bekymring” og opfordrer til forhandling i OEEC. JOK 49, læg A2; EFTA 1959.

forhørte sig også personligt hos den franske udenrigsminister Couve de Murville om dennes holdning til at Benelux og de skandinaviske lande søgte at stille et forhandlingsgrundlag op¹³⁹. Umiddelbart efter tog han til Stockholm og Oslo for at orientere de nordiske lande om sine bestræbelser. I et brev til den svenske statsminister Erlander havde Krag forinden skrevet om EFTA:

*”...vi er fortsat meget skeptiske, og jeg tror ikke jeg overdriver, når jeg siger, at den danske enighed i denne skepsis er næsten overraskende. Såvidt jeg ved har der til dato ikke været nogen organisation, noget politisk parti – ja ikke engang en enkeltstående politiker, der er gået ind for Danmarks tilslutning til denne nye markedsdannelse.”*¹⁴⁰

Men hverken nordmændene eller svenskerne ville støtte Krag. Fra svensk side lagde man vægt på at drøftelserne mellem de syv skulle føre til en principafgørelse så hurtigt som muligt, for at undgå at Storbritannien sluttede en bilateral aftale med De Seks. Både Norge og Sverige var utrygge ved Krag's drøftelser med Wigny. Måske var de også bange for at Danmark skulle slutte en bilateral aftale med EØF¹⁴¹.

Krag's diplomatiske redningsaktion ligner umiddelbart en fiasko, da han jo ikke fik den brede løsning op at stå. I de kommende forhandlinger med de enkelte EFTA-lande om koncessioner til dansk landbrugseksport opnåede Danmark betydelige indrømmelser. Det er højst tvivlsomt om Danmark under nogen omstændigheder kunne stå uden for EFTA, og nærmest utænkeligt at Danmark ville søge ind i EØF alene. Krag's forsøg var med til at forbedre Danmarks forhandlingsposition. Selvom Krag og hans stab måske håbede på en lille åbning, var der formentlig en god del taktik i forårets diplomatiske manøvrer. Ved at ”spille kostbar” og ved stædigt og vedholdende at arbejde for en bred løsning sendte Krag det signal til EFTA-landene at der skulle betydelige indrømmelser til for at få Danmark med i samarbejdet¹⁴². Formændene for danske erhvervsorganisationer

¹³⁹ Fx Engberg s. 71 og Nielsson s. 478f. Se også Krag's egen redegørelse for Folketinget i Folketingstidene 1958-1959, folketingets forhandlinger sp. 5540ff.

¹⁴⁰ JOK 49, læg A2; EFTA 1959: Brev til Erlander, dateret d. 27. maj 1959.

¹⁴¹ UM 73.B.66.f/9/a/I/1958-59: ”Notits – Mødet d. 31. maj 1959 i Stockholm mellem udenrigsminister J.O. Krag, Statsminister T. Erlander, udenrigsminister Ö. Undén og handelsminister G. Lange om genoptagelsen af associeringsforhandlingerne mellem de sytten lande.”

¹⁴² Jens Engberg tvivler på at Krag blot gjorde sig kostbar, da han ”bevisligt” ikke havde opgivet tanken om det store fælleseuropæiske marked. Engberg får i det hele taget Krag til at fremstå som naiv. ”Meget forudsigeligt førte Krag's forsøg i storpolitikken til intet” skriver han syrligt om forsøgene (”I minefeltet”) s. 71. Men de to ting modsiger jo ikke hinanden. At Krag faktisk arbejdede for en helt anden løsning, un-

deltog i dette pokerspil ved ikke at være for positive om EFTA i deres offentlige udtalelser¹⁴³.

Et andet formål med samlingsforsøget var at forberede oppositionen på EFTA-medlemskab. Hvis Venstre ikke skulle stemme imod EFTA-tilslutning, så skulle det være en absolut sidste udvej. Krag's forsøg kan derfor også ses som et signal til Venstre og måske Det konservative Folkeparti om at regeringen havde gjort absolut alt for at undgå delingen¹⁴⁴. Selv efter et EFTA-forberedende møde i Saltsjöbaden i juni ønskede det udenrigspolitiske nævn at få oplysninger om vilkårene for dansk tilslutning til EØF. Krag forhørte sig igen i begyndelsen af juli i Bonn og Bruxelles om Danmark som medlem af EØF kunne bevilge Storbritannien toldfri eksport til Danmark. I Bruxelles afviste kommissionsformanden dette, idet han henviste til Rom-traktatens artikel 111 og 113, der forpligtede medlemslandene til fælles politik på toldområdet. Krag forelagde endda planen for briterne, der selvfølgelig pga. EFTA var afvisende¹⁴⁵.

Brobyggeren må vælge side

Alle muligheder for at undgå delingen var i sommeren 1959 udtømte. Danmark gik nu ind i arbejdet med etableringen af EFTA med det formål at begrænse risikoen for handelskrig og få flest mulige indrømmelser til dansk landbrugseksport. I Saltsjöbaden ved Stockholm mødtes embedsmænd fra deltagerlandene i begyndelsen af juni 1959 for at drøfte samarbejdet. Den danske delegerede fik i opdrag at sørge for at EFTA på ingen måde kom i vejen for forhandlinger mellem de to blokke¹⁴⁶. Danmarks taktik var stadig henholdende.

Efter embedsmændenes møde tog Krag sammen med landbrugsminister Skytte til London, for at gøre det klart for englænderne hvilke indrømmelser Danmark fandt nød-

derstregede over for EFTA-landene at der skulle indrømmelser på bordet for at overtale Danmark. Se også Krag & Andersen s. 111.

¹⁴³ Skak-Nielsen s. 97.

¹⁴⁴ Det indenrigspolitiske aspekt vurderede svenskerne til at være det væsentligste. Se Mikael af Malmborg s. 370f.

¹⁴⁵ UM 73.B.66.f/9/a/II/1959: ”Bidrag til udenrigsministerens redegørelse i det udenrigspolitiske nævn d. 9. Juli 1959 kl. 15.00”.

¹⁴⁶ UM 73.B.66.f/9/a/I/1958-59: ”Notat vedr. Danmarks stilling under drøftelserne i Stockholm d. 1.-10 juni 1959 om det ydre frihandelsområde” Danmark viste stor opfindsomhed i bestræbelserne for at gyde olie på vandene mellem EFTA og EØF Den danske delegerede foreslog i Saltsjöbaden indledningsvis at man skulle arbejde for en europæisk associering mellem de 17 OEEC-lande. Se UM 73.B.66.f/9/a/II/1959 ”Rapport vedr. forhandlingerne i Saltsjöbaden om en europæisk frihandelssammenslutning mellem de Syv” Og på et ministermøde i EFTA i oktober 1959 foreslog Danmark at en observatør fra OEEC skulle overvåge udarbejdelsen af traktaten (!) Se UM 73.B.66.f/9/a/V/1959 ”Forholdet til andre lande: Observatører”.

vendige for at deltage i EFTA. Krag forlangte konkrete toldnedsættelser for landbrugets hovedeksportvarer, og at indrømmelserne ikke skulle undergraves af subsidier til de britiske landmænd. Fra London fortsatte de til Bonn, hvor de blev forsikret om at dansk deltagelse i EFTA ikke ville anfægte den dansk-tyske handelsaftale og forhold i øvrigt¹⁴⁷. Danmark fik endda lov at gennemføre sin længe ventede toldreform med forhøjelser af toldsatsen på industrivarer, før toldnedsættelserne skulle begynde i EFTA. Det betød at dansk industri fik et væsentligt bedre udgangspunkt og en længere tilpasningsperiode.

I juli '59 blev folketinget ekstraordinært indkaldt for at give regeringen mandat til en principiel tilslutning til frihandelsområdet på det kommende ministermøde i Saltsjöbaden d. 20. juli. Den borgerlige opposition var rasende. Den konservative ordfører Poul Møller citerede "Rule Britannia" fra talerstolen, fordi han mente englænderne hundsede med Danmark og dikterede vilkårene. Venstres Per Federspiel kritiserede skarpt regeringen for at medvirke til splittelse i Europa og for at den kun havde betænkt landbrugsvarerne ved bilaterale forhandlinger. Venstre og de konservative fremsatte en afværgedagsorden, der forlangte OEEC indkaldt med det formål at få tilvejebragt "en samlet europæisk løsning." Thorkil Kristensen fra Venstre stemte for regeringens dagsorden¹⁴⁸. Da regeringen havde flertal i folketinget fik den sit mandat. Fra juni 1959 og et halvt år frem blev EFTA-konventionen forhandlet på plads, og i marts 1960 blev den ratificeret i folketinget af regeringen med støtte af de konservative, Thorkil Kristensen og Aksel Larsen (SF). Venstre undlod at stemme¹⁴⁹. Det er værd at bemærke at de konservative trods den hårde kritik i juni stemte for og at Venstre ikke stemte imod. De konservative havde vanskeligt ved at holde en fast kurs i markedsspørgsmålet. Sammen med Venstre havde partiet ønsket dansk indmeldelse i EØF, men industriens reaktioner på den såkaldte "chokrapport", der udkom i 1958 fik Det konservative Folkeparti til at justere kursen. I rapporten blev det anslået at der var risiko for produktionsnedgang i ca. 40% af industrien ved tilslutning til et større frihandelsområde¹⁵⁰. Danmarks indtræden i EFTA blev vedtaget samtidig med en stor toldreform, der satte de lave danske toldsatsen i vejret. Det var for-

¹⁴⁷ JOK 49, EFTA 1959: "Udkast til udenrigsministerens redegørelser for forhandlingerne i London og Bonn i dagene 22.-26. Juni 1959". Se Thomsen s. 123 og Mikael af Malmberg & Laursen s. 208f.

¹⁴⁸ Folketingstidende 1958-59, Folketingets forhandlinger sp. 5539-5558, 5563-5734. For afværgedagsordenens fulde ordlyd se sp. 5703, Poul Møller og "Rule Britannia" sp. 5595; Federspiels indlæg sp. 5574ff, især sp. 5575f. og 5586.

¹⁴⁹ Thomsen s. 125 og Frantz Wendt: "Besættelse og Atomtid" (Politikens Danmarkshistorie bind 14) s. 395.

mentlig medvirkende til at de konservative alligevel kunne støtte regeringens kurs. Ved denne reform blev Direktoratet for Vareforsyning nedlagt, og importen givet fri¹⁵¹.

I sin argumentation for at gå ind i EFTA understregede Krag efterfølgende at det ikke var den ideelle løsning han var kommet frem til. Men som situationen havde udviklet sig, var det den bedste. ”Jeg betegner med vilje valget som foreløbigt. For mig står det som næsten utænkeligt og i hvert fald uønskeligt, at frihandelsområdet mellem de Syv skulle blive en endelig løsning.”¹⁵² Oppositionens krav om at indkalde OEECs minister-råd ville ikke have ført til noget. På dette tidspunkt havde Storbritannien endnu ikke taget sin Europapolitik op til revision. Hvis Danmark ikke gik med i 1959 ville de fremtvingne indrømmelser for landbrugseksporten måske falde bort. Danmark havde været medvirkende til at fået pillet de aggressive elementer ud af EFTA-aftalen, og dermed var Danmarks indflydelse efter Krags opfattelse strukket til det yderste: ”Vor forhandlingsposition lå i at bidrage til at give hele syv-lande-aftalen styrke ved at være med fra begyndelsen”¹⁵³. Danmarks bidrag til EFTA-blokkens styrke overfor EØF skulle dog vise sig at blive stærkt begrænset.

Danmark - EFTAs mest rastløse medlem?

Danmark fandt aldrig rigtigt til ro i EFTA. I pokerspillet overfor EØF var det vigtigt at EFTA holdt sammen, men Danmark havde svært ved at holde pokerfjæset. Hele tiden måtte man være opmærksom på udviklingen i EØF og på nye signaler fra de to grupper, der kunne betyde handelskrig. Det var den kolde krigs logik og psykologi i miniformat. Når den ene part ”oprustedede”, måtte den anden følge med eller lide et prestigetab. I oktober 1960 under uformelle samtaler ved EFTA-ministermødet i Bern blev det foreslået (dog ikke af Danmark) at nedsætte en studiegruppe, der skulle se på mulige samarbejdsformer mellem De Seks og ’de syv’. Det blev forkastet, da man ikke ville risikere det prestigetab det ville være, hvis det ikke lykkedes at etablere et sådant samarbejde¹⁵⁴. Der er ingen tvivl om at der, indtil Storbritanniens beslutning i sommeren 1961 om at søge

¹⁵⁰ Se ”Danmark og de europæiske markedsplaner” bind 1, konklusionen s. 180ff især s. 185.

¹⁵¹ Hanne Rasmussen & Mogens Rüdiger: ”Tiden efter 1945” (Gyldendals Danmarkshistorie bind 8) s. 171.

¹⁵² Tale af Krag hos Dansk Journalistforbund, oktober 1959, gengivet i Bøgh s. 111ff. Citat s. 112.

¹⁵³ Ibid. s. 116.

¹⁵⁴ UM 98.C.2/I: ”Notat om samtaler under minister Wahlens middag den 11. oktober 1960”. Signeret Kjeld Phillip. På mødet i Lissabon i maj 1960 diskuteredes også en føler fra EØF om arrangementer til opretholdelse og eventuelt forøgelse af den traditionelle handel. De syv gav et positivt svar, da ”ansvaret, hvis forsøget mislykkedes, [ville] være placeret hos de Seks.”

ind i EØF, kørte en magt- eller PR-kamp mellem EFTA og EØF. Det var fx et problem for EFTA-landene at USA opfattede EØF som den væsentligste repræsentant for Europa¹⁵⁵.

Danmark fortsatte ufortrødent sin brobygnings-indsats i EFTA. Det var næsten vigtigere for Danmark at holde EØF-landene orienteret om Danmarks stærke ønske om en samling end konkret at tage selvstændige initiativer i EFTA. I sommeren 1960 tog EØF den såkaldte accelerationsbeslutning, der gik ud på at afvikle toldsatserne mellem EØF-landene hurtigere end det ellers var planlagt. Spørgsmålet om EFTA skulle følge accelerationen gav anledning til hovedbrud hos Krag og hans stab. Hvis EFTA-landene også satte de indre toldsats hurtigere ned, ville den gensidige forskelsbehandling mellem de to blokkes medlemmer øges, med mindre EFTA-landene hver især sænkede deres toldsats overfor EØF. På den anden side ville forskelle i afviklingstakten vanskeliggøre en sammenlægning af de to grupper. Det danske svar blev *”henholdende...under henvisning til, at sagen først måtte drøftes i regeringen og med erhvervene; det ville dog være rimelig at lade skinne igennem, at vi nærmest hældede i retning af at deltage i accelerationen.”*¹⁵⁶ Den vage formulering er karakteristisk og illustrerer den danske vægren sig mod at blive uvenner med nogen. Man fornemmer tydeligt at Danmark nødtigt ville gå i front for en beslutning, der kunne opfattes negativt af EØF. På EFTA-mødet i juli 1960 understregede Danmark den hjemlige politiske uenighed, og at man derfor måtte fare med lempe overfor EØF¹⁵⁷. Hvis Danmark skulle acceptere accelerationsbeslutningen, kunne man måske til gengæld få nogle indrømmelser for landbrugseksporten fra de andre EFTA-lande. På EFTA-mødet i Lissabon i maj 1960 drøftede man accelerationsproblemet, og her gjorde den danske delegerede opmærksom på at Danmark ikke kunne acceptere en yderligere toldafvikling på industrivarer uden tilsvarende foranstaltninger på landbrugsområdet. På EFTA-mødet i London i juni 1961 gjorde Krag genforhandling af landbrugsaftalerne med den britiske, svenske og schweiziske regering til en betingelse for at acceptere en toldacceleration¹⁵⁸. EFTA nåede aldrig at beslutte sig for at følge

¹⁵⁵ Se Thorsten B. Olesen & Johnny Laursen: *”Det europæiske markedsskisma”* i Tom Swienty (red.)

”Danmark i Europa 1945-93” s. 93-160 (1994), s. 101f.

¹⁵⁶ UM 98.C.2/I: *”Referat af økonomiudvalgets møde nr. 159 tirsdag d. 17. Maj 1960 kl. 9.15”* ”Fortroligt”.

¹⁵⁷ UM 98.C.2/I: *”Referat af møde i EFTA i Paris d. 21. juli 1960”*.

¹⁵⁸ UM 98.C.2/I: *”Referat af EFTA-møde i Lissabon 17.-20. maj 1960.”* UM 98.C.2 *”Referat af EFTA-ministtermødet i London d. 27.-28. juni 1961”*.

EØFs toldacceleration, før Storbritannien og siden Danmark søgte om medlemskab i EØF.

Samtidig diskuterede EØF-landene deres fremtidige landbrugsordninger. I februar 1961 understregede Krag i EFTA at tiden måske ikke arbejdede for en fælles løsning. De Seks måtte helst ikke begynde at træffe foranstaltninger på landbrugsområdet, som ikke lod sig ændre, og som yderligere ville vanskeliggøre eller helt hindre en bred løsning. Der var fare for at EØF-landene blev selvforsynende med landbrugsvarer, og Krag opfordrede til at der i presseudtalelsen fra mødet blev indført et afsnit om dette problem. Det blev dog afvist af briterne, der opfattede det som indblanding i EØFs interne politik¹⁵⁹. Danmark forsøgte efterfølgende at få det ført til protokols at det var den danske delegerede, der fremhævede faren for at man gravede sig yderligere ned i skyttegravene. Men i EFTA anså man det for unødvendigt ”*at pointere at det var den danske delegerede, der fremsatte denne udtalelse i betragtning af at hele afsnittet [i referatet] i øvrigt kun gengiver synspunkter uden at identificere taleren.*”¹⁶⁰ Krag's forsøg på at få ført Danmarks særstandpunkt til protokols giver kun mening som et signal til EØF om at Danmark var særligt interesseret i et godt forhold mellem EFTA og EØF.

Det var et vedholdende dilemma for Danmark at samhandlen med De Seks nok var vigtig, men altså ikke vigtig nok til at Krag fandt det forsvarligt at bryde ud af EFTA uden Storbritannien af økonomiske årsager og Norge/Sverige af politiske årsager. Samtidig måtte han se på at vigtige beslutninger mht. EØFs landbrugsordninger så ud til at blive truffet uden hensyntagen til Danmark.

¹⁵⁹ UM 98.C.2/II: ”*Referat af EFTA-møde i Genève 13.-16. februar 1961*”.

¹⁶⁰ UM 98.C.3: ”*Suggested amendments to EFTA/C 6th Meeting/61 (DRAFT)*”; Telegram fra Danmission i Geneve, dateret d. 14. marts 1961.

SAMLING MED ELLER UDEN NORDEN – DANMARK TAGER SPRINGET

Pokerspillet slutter

1961 var et af den kolde krigs koldeste år. USAs præsident Kennedy ønskede derfor at Europa skulle være samlet for at stå stærkere, og opfordrede den britiske premierminister MacMillan til at føre Storbritannien ind i EØF. Beslutningen var reelt taget i april 1961, men først d. 31. juli 1961 kom den officielle erklæring fra London¹⁶¹. Krag havde opmærksomt fulgt diskussionen i Storbritannien gennem et stykke tid og havde allerede antydnet at hvis briterne søgte ind i EØF, ville Danmark følge efter¹⁶². Den 17. april meddelte den danske regering den britiske udenrigsminister at Danmark ville følge Storbritannien ind i EØF, til stor fortrydelse for Sverige som også blev orienteret. Svenskerne var så fortørnede at Politiken betegnede situationen som ”den mest bevægede i Norden siden NATOs stiftelse”, og dermed bragte de nordiske forsvarsforhandlingers fiasko i 1948 i erindring. Fortørnelsen var særligt rettet mod Krag, der blev betegnet som en mand ”uden særligt hjerte for det nordiske, en mand af en anden slags end Hedtoft og H.C. Hansen”¹⁶³. Det som gjorde svenskerne ophidsede var at Danmark ikke følte en større loyalitet overfor EFTA-landene, og at Krag ikke i det mindste havde konsulteret Norge og Sverige for eventuelt at finde frem til et fælles nordisk udspil til EØF under optagelsesforhandlingerne. Krag vidste at Sverige fandt varetagelsen af neutraliteten uforenelig med et EØF-medlemskab. Den svenske vrede skyldtes frustration over at Sverige ikke kunne holde Danmark ude af EØF.

På EFTA-ministermødet i London i juni blev det diskuteret hvordan EFTA skulle forholde sig under de kommende forhandlinger. Sverige ønskede en decideret ”musketér-ed”, altså at alle lande trådte ind i EØF, eller alle blev ude. Det kunne Danmark af gode

¹⁶¹ Se fx Thomsen, s. 128 og Camps kap. 10. Commonwealth-landenes og landbrugshandlens stilling var nogle af de store problemer. I UM havde man også fået indberetning om at amerikanerne modsatte sig ordninger, der kunne svække De Seks’ politiske integration. Ifølge den amerikanske EØF-ambassadør afspejlede forslagene om en bred løsning ”en beklagelig mangel på realitetssans”. Enten måtte Storbritannien og andre europæiske lande måtte tilslutte sig EØF eventuelt med mindre ændringer eller affinde sig med at De Seks ville fortsætte samarbejdet hen imod en union. UM 108.A.1, pk. 2 Indberetning fra Bryssel 24/3 – 1961.

¹⁶² Se hans artikel i *Verdens Gang* 1960, nr. 6, ”Demokratisk fremgang og dansk udenrigspolitik”, s. 166ff.

¹⁶³ Politiken d. 7. juni 1961: ”Politisk kuldebølge mod os fra Sverige”. Journalisten navngav ikke sin kilde, men skrev at den anti-danske stemning omfattede alle ledende politiske kredse i Sverige uanset partifarve. Ud fra artiklens øvrige udformning og opsætning gætter jeg på at udtalelsen er fremsat af enten handelsminister Lange eller udenrigsminister Undén.

grunde ikke støtte. Krag begrundede det i ”*Kamp og fornyelse*” med at fx Portugal ikke skulle kunne blokere for de andre landes optagelse, men det var mere sandsynligt at det var Sverige, der ville bruge en sådan nødbremse¹⁶⁴. Krag nordiske solidaritet rakte ikke til at holde Danmark ude fra et marked, som omfattede både De Seks og Storbritannien. Man enedes om at fastholde koordineringen og sammenholdet under forhandlingerne, hvilket Krag understregede i en avisartikel overfor den danske befolkning, men der blev altså ikke tale om juridisk bindende forpligtelser¹⁶⁵. Det spillede en betydelig rolle for den folkelige opbakning til en EØF-ansøgning at man ikke vendte de nordiske lande ryggen. Det kildne, udtalte spørgsmål var hvordan Danmark ville forholde sig, hvis Norge og Sverige ikke søgte ind i EØF. Men der var ingen grund til at tage sorgerne på forskud, det så ud til at Norge også besluttede sig for at følge Storbritannien. På mødet i London sagde Krag at Danmark var nået til den opfattelse, at de politiske og supranationale sider af EØF-traktaten hidtil var blevet overvurderet. Han opfordrede de andre EFTA-lande til ikke på forhånd at udelukke tilslutning til De Seks, men forsikrede samtidigt at Danmark – som Storbritannien - var rede til at være solidarisk med de andre EFTA-lande¹⁶⁶. Men den eneste egentlige ”solidaritet” som Danmark havde var med Storbritannien, som Krag formentlig havde fulgt, uanset hvilke konsekvenser de andre EFTA-partnere ville drage.

Allerede i sin redegørelse fra Londonmødet var Krag begyndt at forberede den danske befolkning på det kommende skridt, og han vidste hvor han skulle finde skeptikerne: ”*Væksten i industrien forudsætter, at de normale kilder til valutaindtjening ikke tørrer ind. Vore industriledere og fagforeningsfolk kender kun alt for godt deres vilkår når valutakassen er tom...*”¹⁶⁷. Krag forberedte udkastet til regeringens erklæring om ansøgning i EØF og nogle kommentarer til erklæringen, og han indkaldte medlemmerne i udenrigspolitisk nævn fra deres sommerferie. Alt sammen før den formelle britiske beslutning forelå. Danmark havde stor interesse i Storbritanniens optagelsesvilkår herunder især landbrugsordningerne, og derfor var det vigtigt at de danske forhandlinger blev ført så tæt som muligt på de britiske og allerhelst samtidigt med dem¹⁶⁸. Strategien, der betin-

¹⁶⁴ Krag & Andersen s. 182.

¹⁶⁵ Aktuelt d. 10. juli 1961: ”*Stillingen efter London*”.

¹⁶⁶ UM 98.C.2: ”*Referat af EFTA-ministermødet i London d. 27.-28. juni 1961.*”

¹⁶⁷ Krag i Aktuelt, op. cit. ”*Stillingen efter London*”.

¹⁶⁸ Krag & Andersen s. 183f.

gede Danmarks optagelse af Storbritanniens, havde tilsyneladende stor opbakning i befolkningen¹⁶⁹.

I arkiverne findes to versioner af regeringserklæringen, et udkast og den endelige offentliggjorte version. Her kan man se, hvordan Krag ønskede at beslutningen skulle præsenteres for offentligheden, og hvilke hensyn han mente Danmark måtte tage under de kommende forhandlinger. I første udkast står der ikke et ord om hensyn til hverken EFTA-partnere eller de nordiske lande:

”Der vil i første række blive tale om problemer vedrørende landbrugsvarernes stilling, industriens forhold, herunder afviklingen af handelsrestriktionerne samt spørgsmål af socialpolitisk, arbejdsretlig og etableringsretlig karakter...”

I den færdige, offentliggjorte udgave lyder den samme passage:

*”Regeringen vil føre sine forhandlinger under fuld hensyntagen til de øvrige EFTA-landes interesser og med et fortsat nordisk samarbejde for øje. Man vil endvidere på samme måde som hidtil under markedsforhandlingerne rådføre sig nøje med de interesserede organisationer.”*¹⁷⁰

Krag sendte erklæringen til statsminister Kampmann og skrev: *”Vi har søgt at gøre erklæringen så ’mild’ som muligt”*, og at han havde indkaldt det udenrigspolitiske nævn, men ellers ikke orienteret pressen om situationen, da man nødigt skulle vække de *”sovende hunde”*, som han kaldte dem. Jeg vil mene at det første udkast er det mest ærlige i den forstand at Krag og hans embedsmænd ikke tager taktiske hensyn til opinionen. I den anden version er der taget højde for den hjemlige skepsis. Erklæringen er gjort mildere ved henvisningerne til solidaritet med EFTA-landene og Norden. I kommentarerne til erklæringen hedder det, at man vil *”opretholde snæver kontakt med de øvrige nordiske lande, således at det nordiske samarbejde...vil kunne fortsættes og udvides...”*¹⁷¹ Krag må have vidst det var ren retorik, da det nordiske samarbejde havde det meget skidt på dette tidspunkt. Det var et forsøg på at inddrage og udnytte den massive opbakning, som

¹⁶⁹ I en meningsmåling støttede omkring 50% af befolkningen i 1961-62 denne strategi. Måske havde opbakningen været mindre, hvis det i spørgsmålet var forudsat at Norge ikke kom ind. Se Nielsson tabel 11, s. 558.

¹⁷⁰ UM 108.B.2/Dan.: *”Forslag til regeringserklæring”*; *”DANSK ERKLÆRING”*, påtegnet: *”Dette er den af regeringen d. 31. juli 1961 offentliggjorte erklæring”*.

¹⁷¹ UM 108.B.2/Dan.: Brev fra Krag til Kampmann, dateret d. 22. juli 1961, *”Bemærkninger til brug ved eventuel kommentar til erklæringen”*.

det nordiske samarbejde stadig havde i befolkningen. Desuden blev omtalen af de social-politiske og arbejdsretslige spørgsmål strøget i den færdige udgave. Det var præcis disse spørgsmål som fik dansk fagbevægelse til at se på Rom-traktaten med meget stor skepsis.

Nordisk konfrontation

Som tidligere omtalt blev den danske orientering mod EØF særligt skarpt kritiseret af svenskerne. Sveriges neutralitetspolitik gjorde det vanskeligt at følge Danmark og evt. Norge ind i EØF, og svenskerne havde investeret betydelige kræfter og været en vigtig drivkraft i etableringen af EFTA. Desuden fandt svenskerne at Danmark burde have ventet med sin udmelding om at følge Storbritannien, så de nordiske lande kunne nå at koordinere deres krav til EØF¹⁷². Krag forsvarede i en kronik Danmarks beslutning med den store afhængighed af landbrugseksporten. Kun ved et fuldt medlemskab af EØF kunne disse interesser varetages. Overfor de skeptiske dele af partiet og fagbevægelsen blev bruddet og uenigheden mellem de nordiske lande forsøgt skjult i nordisk retorik: ”*Vore to brødrelande vil nærmere overveje tidspunktet og formen for deres forbindelse med det nye Europa... På det kulturelle område vil behovet for nordisk samhævdelse være større end før*”¹⁷³. Krag håbede og ønskede at ”familien” kunne samles i EØF. Men han var ved at være træt af alle de evindelige nordiske diskussioner, der aldrig førte til noget. Jeg har ikke set ordet ’samhævdelse’ anvendt hverken før eller siden om det nordiske samarbejde. ’At hævde sig’ har nogle negative konnotationer, som ikke harmonerer så godt med den normale nordiske retorik, der ikke længere faldt naturligt i Krags mund. Kun indenrigspolitiske hensyn forhindrede ham i offentligt at undsige det nordiske samarbejde, som for en stor del ikke kunne realiseres, når det kom til stykket.

I august blev den europæiske situation diskuteret på et møde i Nordisk Råds økonomiske komité. Den svenske delegerede Ohlin fremlagde en omfattende plan for en traktatfæstelse af det nordiske samarbejde. Det var angiveligt ikke for at forhindre Danmark i at træde ind i EØF, men for at sikre at de nordiske lande havde muligheden for at videreudvikle deres samarbejde som Benelux-landene i EØF. Man skulle bare lige have defineret, hvad det nordiske samarbejde egentligt var. Ohlin mente at de nordiske lande måtte spørge sig selv:

¹⁷² Politiken 7. juni 1961 ”*Politisk kuldebølge mod os fra Sverige*”. Journalisten har angiveligt talt med flere ledende politikere, men han undgår omhyggeligt at navngive dem, jvf. note **Fejl! Ukendt argument for parameter..**

”Er hvert af de nordiske lande parat til at påtage sig en mindre risiko for komplikationer med hensyn til vore forbindelser med udenforstående stater for dermed at kunne sikre de nordiske samarbejds muligheder?” [Ohlins fremhvn.]¹⁷⁴

Det var Krag ikke så tæt på optagelsesforhandlingerne i Bruxelles. Efter nogen uenighed om hvor meget landene skulle forpligte sig, resulterede arbejdet i den mellemstatslige overenskomst Helsingfors-konventionen i marts 1962. Den blev ikke så bindende, som svenskerne havde ønsket det. Her forpligtede landene sig blot til så vidt muligt at konsultere hinanden¹⁷⁵.

Krag understregede i forbindelse med indgåelsen af traktaten at han ikke var mindre nordisk sindet end Ohlin:

”Vi har selv stået i den situation at være fortalere for en hurtig gennemførelse af et nordisk forsvarsforbund og af en nordisk toldunion, og hver gang har vi følt samme skuffelse...jeg tror, at det bliver helt andre forhold end gennemførelse af denne store traktat der bliver afgørende for nordisk samarbejdes fortsættelse og for den nordiske indflydelse på den europæiske udvikling. Det vigtigste vil være om tilstrækkeligt mange af vore lande gennem tilslutning til fællesmarkedet...opnår et fælles grundlag for den fortsatte frigørelse og udvidelse af handelen. Hvis de tre skandinaviske lande og måske Island kommer med...ville disse fire lande derved have den hidtil bedste basis for et forstærket økonomisk samarbejde.”¹⁷⁶

Med skyldig og rutinemæssig respekt for den nordiske retorik kaldte Krag Helsingforskonventionen for en ’stor’ traktat men gav samtidig udtryk for at den ville få ringe betydning for det nordiske samarbejde, der i stedet måtte udspille sig i og ikke udenfor EØF. Han ville ikke beskyldes for at spolere det nordiske samarbejde og heller ikke alene påtage sig ansvaret for at det ikke var blevet til noget, og det var heller ikke rimeligt.

Man må retfærdigvis huske på, hvor få konkrete resultater de nordiske bestræbelser havde frembragt. Ofte gjorde den følelsesladede omtale af nordisk fællesskab regning uden vært. Det var ikke lykkedes Danmark, Norge og Sverige at blive enige om selv et begrænset fællesmarked, skønt man havde arbejdet på det i mere end 10 år¹⁷⁷. Det var lidt

¹⁷³ Krag i Aktuelt 18/8 1961: ”Danmarks stilling”.

¹⁷⁴ Se artikel af Bertil Ohlin i Politiken d. 30/8 1961: ”Norden og De Seks”.

¹⁷⁵ Johnny Laursen 1994a s. 193ff.

¹⁷⁶ Aktuelt 30/8 1961: ”Den store nordiske traktat”.

¹⁷⁷ Jf. afsnittet ’Nordisk samarbejde 1948-57’ s. 23ff.

som i eventyret om kejserens nye klæder, blot med den forskel at ingen turde sige at den nordiske tanke ikke længere havde noget på sig, når det drejede sig om et virkeligt forpligtende og bindende samarbejde. Selv efter at samhandlen mellem de nordiske lande i 1960'erne steg kraftigt, kunne Baunsgaard ikke få opbakning til sit NORDEK-projekt.¹⁷⁸

Ansøgningen til EØF var der stort set enighed om mellem de fire gamle partier. Den var klart betinget af at Storbritannien blev optaget samtidig med Danmark. I den dagsorden som folketinget vedtog indgik også erklæringer om hensyntagen til de andre EFTA-lande og om vigtigheden af at udnytte det nordiske samarbejde. Dermed forstummede den borgerlige oppositions kritik af Socialdemokratiets markedspolitik. Til gengæld lød der flere og flere kritiske røster indenfor den socialdemokratiske arbejderbevægelse anført af Smedeforbundets formand og Socialdemokratiets næstformand, Hans Rasmussen.

Godkendelse i folketinget med begrænset forhandlingsmandat

Den 3. og 4. august 1961 blev folketinget ekstraordinært indkaldt for at give tilsagn til regeringens hensigt om at søge forhandlinger om optagelse i EØF. Krag fremhævede at Storbritanniens ansøgning - om alt gik vel - ville skabe en helt ny situation, hvor Danmarks to hovedmarkeder blev samlet under ét. Den danske EØF-ansøgning var derfor ifølge regeringen en naturlig fortsættelse af Danmarks hidtidige markedspolitik, der tilstræbte den bredest mulige løsning. Med hensyn til arbejdskraftens frie bevægelighed ville regeringen under optagelsesforhandlingerne søge at få disse regler udformet på en sådan måde at danske arbejderes interesser ikke blev bragt i fare. Per Hækkerup havde travlt med at bortforklare sin tidligere skepsis. Nu fandt han at frygten for social harmonisering og fri bevægelighed af arbejdskraft, som han selv havde næret, var overdrevet. Hvis Storbritannien og Danmark, måske Norge, Irland og andre stater trådte ind, ville der blive tale om et nyt fællesmarked. Men der var også mislyde indenfor regeringspartierne. Hilmar Baunsgaard fra Det radikale Venstre, Socialdemokratiets koalitionspartner i mindretalsregeringen, gav kun tøvende sit partis tilslutning. Det nordiske samarbejdes fremtidige skæbne så ud til at være beseglet, med mindre Norge og Sverige også søgte ind i

¹⁷⁸ Se Jens Christensen: ”Danmark, Norden og EF 1963-72” i B.N. Thomsen (red.): ”The Odd Man Out?” s. 135-152, især s. 140ff.

EØF. Alligevel ville Det radikale Venstre godt være med til at forhandle om optagelse¹⁷⁹. Det blev standpunktet for mange EØF-kritikere at der vel ikke skete noget ved at indgå i optagelsesforhandlinger, for at se hvilke vilkår Danmark kunne opnå. De borgerlige oppositionspartier herunder især Venstre, var selvfølgelig begejstrede for regeringens beslutning og kunne næsten ikke komme i gang med forhandlingerne hurtigt nok. Krag konkluderede at nu var der stor enighed om den danske kurs. Men det var en sandhed med modifikationer, for herefter brugte han tiden på at besvare kritiske spørgsmål fra sin egen side af salen, fra SFs Aksel Larsen og fra sin egen næstformand Hans Rasmussen¹⁸⁰.

Aksel Larsen skønnede at det høje toldniveau i fællesmarkedet ville øge dansk industris omkostninger og dermed forværre konkurrenceevnen. Den frie bevægelighed af arbejdskraft og kapital ville føre til udenlandske opkøb af danske virksomheder og føre til større arbejdsløshed. Danmark var for lille en nation til at få indflydelse. Vi ville alle få status som sydslesvigere(!) Han plantede desuden fingeren solidt på regeringspartiernes ligtorne ved at henvise til Rasmussens skepsis og en resolution fra Det radikale Venstres landsmøde, der afviste dansk indmeldelse i EØF.¹⁸¹ Rasmussen var blevet valgt til Socialdemokratiets næstformand på partiets store kongres i juni samme år.

Rasmussen henstillede til regeringen at den skulle koordinere sine standpunkter med de nordiske lande i optagelsesforhandlingerne. ”*Den politik, der føres i de 3 lande, har yderst meget tilfælles på alle områder, og hele den sociale, økonomiske og kulturelle standard er jo i høj grad et resultat af de socialdemokratiske arbejderbevægelseres indsats i de forskellige nordiske lande...jeg føler mig utryk over for de konservative, langt fra stabiliserede politiske kræfter som findes...i de seks.*” En fælles nordisk blok skulle altså forsvare arbejderbevægelsens opnåede resultater i Danmark, som Rasmussen var alvorligt bekymret for ville tabes ved dansk tilslutning til EØF. Den frie bevægelighed af arbejdskraften ville skade den danske arbejderbevægelse økonomisk, socialt og kulturelt ”*samt i hele sit livsindhold*”¹⁸².

¹⁷⁹ Folketingstidende 1960-61, Folketingets forhandlinger sp. 4673-4821. Hækkerup sp. 4688ff., især sp. 4692; Baunsgaard sp. 4722ff.

¹⁸⁰ Ibid.: Krag's påstand spalte 4776, besvarelse af kritiske spørgsmål herefter.

¹⁸¹ Ibid. sp. 4728ff, særligt sp. 4743f.

¹⁸² Rasmussens indlæg ibid. sp. 4759ff. Citat sp. 4761 og 4766.

Folketinget vedtog med 152 stemmer mod 11 en erklæring, der støttede regeringens EØF-ansøgning. Regeringen skulle dog tage fuldt hensyn til de øvrige EFTA-lande, og erklæringen understregede betydningen ”af et fortsat og udbygget nordisk samarbejde”¹⁸³. Det harmonerede ikke særligt godt med at man søgte ind i EØF uden først at rådføre sig med Norge og Sverige. Erklæringen kunne ikke skjule at Danmark var på vej til at vende sig væk fra Norden for at orientere sig mere i retning af Europa. Det var ikke et opgør med det man opfattede som særskilt nordiske kendetegn, den såkaldte ’tredje vej’. Beslutningen var klart økonomisk og handelspolitisk begrundet, da det stod klart at Danmark ikke havde tænkt sig at medvirke til at styrke de politiske sider af EØF-samarbejdet. I sin redegørelse i folketetinget lagde Krag vægt på det aktuelle franske syn på samarbejdet, der tenderede ”imod at placere hovedvægten hos de nationale regeringer”. På det udenrigspolitiske og forsvarspolitiske område eksisterede ingen overnationale institutioner, forsikrede Krag og sigtede dermed til den nyligt fremlagte Fouchet-plan¹⁸⁴. Derfor mente han at Danmark kunne bevare det tætte tilhørsforhold til Norden. Hvor meget han selv troede på det er vanskeligt at vurdere. Krag rystede ikke på hånden, da han anbefalede at søge ind i de seks, og han ville ikke spørge nogen uden for Danmark om lov til det. Dermed prioriterede han EØF over Norden, og det var ikke *comme il faut* i store dele af arbejderbevægelsen. Nordisk samarbejde kunne være mange forskellige ting, og han fremhævede selv det kulturelle område som en mulighed for udvidelse og ledte dermed nordisk samarbejde i en anden, mindre betydningsfuld bane¹⁸⁵. Det måtte stå klart for Krag at hvis Danmark blev optaget i EØF uden Norge og Sverige, var det (endnu) et klart tilbageslag for det nordiske perspektiv i dansk udenrigspolitik.

Den kraftige nedtoning af Rom-traktatens politiske aspekter skulle berolige partiets og arbejderbevægelsens EØF-skeptikere. Socialdemokratiet undgik stillingtagen til selve kernen og formålet med samarbejdet nemlig det stadig tættere politiske samarbejde mellem medlemsstaterne, fordi man håbede at samarbejdet i praksis ville udvikle sig til at blive mindre forpligtende, end der var lagt op til i traktaten. Det viste sig som bekendt at være ønsketænkning. Da Danmark mere end 10 år senere i tredje forsøg kom med i fæl-

¹⁸³ Ibid. sp. 4785.

¹⁸⁴ Ibid. sp. 4674ff., især sp. 4685ff. Citat sp. 4685. Fouchet-planen ville etablere et udenrigsministerråd, der skulle tage beslutninger ved enstemmighed. Se B. Olesen & Laursen s. 106f.

¹⁸⁵ Krag i Aktuelt 18/8 1961: ”Danmarks stilling”.

lesmarkedet var partiet lige ved at blive splittet på spørgsmålet, og EF-politikken blev et alvorligt problem for Socialdemokratiet i de følgende år.

DELKONKLUSION: DANSK MARKEDSPOLITIK 1957-61

Det virkede umiddelbart drastisk at Socialdemokratiet ville føre Danmark ind i et samarbejde med føderalt sigte sammen med seks vesteuropæiske lande, fordi Socialdemokratiets udenrigspolitik indtil da havde satset kraftigt på det nordiske samarbejde og på en forsigtig, semi-neutral udenrigspolitik. Stærkt presset af den borgerlige opposition måtte de socialdemokratiske mindretalsregeringer i 50'erne orientere deres forsvars- og udenrigspolitik mere mod syd end de brød sig om, mens de arbejdede ihærdigt på at få et nordisk fællesskab op at stå. Det var derfor ikke uden en hvis ironi at det blev en socialdemokratisk ledet flertalsregering, der valgte EØF frem for Norden.

Planen om den nordiske toldunion blev udsat i 1957 på Danmarks foranledning. Danmark havde indtil da ikke været fodslæbende i det nordiske samarbejde, der mest strandede på norsk modstand og frygt for konkurrence. Men da det stod klart at de seks EØF-landes fællesmarked også skulle omfatte handel med landbrugsvarer i en eller anden form, satte regeringen planerne om den nordiske toldunion på stand-by. Selvom Det radikale Venstre og langt størsteparten af Socialdemokratiet støttede ideen om den nordiske toldunion, så vidste regeringen at man var nødt til at sikre landbrugets afsætning og valutaindtjening, som landet var dybt afhængig af. De seks vesteuropæiske lande havde op gennem 1950'erne aftaget en stadig stigende del af landbrugseksporten, mens det andet hovedmarked, det britiske, var stagneret eller svagt vigende.

Regeringen forsøgte i årene 1957-58 at få oppositionens håndfaste krav om medlemskab i EØF og de radikales og socialdemokraternes nordiske og britiske præferencer til at mødes i forhandlingerne om det store frihandelsområde. Denne løsning kunne måske bringes til at tilfredsstille alle, fordi de vigtigste danske eksportmarkeder ville blive samlet, Danmark kunne fastholde sin lave told og handel med tredjelande, og frihandelsområdet så oven i købet ud til at kunne kombineres med det nordiske fællesmarked. Samtidig med den officielle danske samlingspolitik i WFTA-forhandlingerne i Paris, foretog Krag mere uofficielle sonderinger i Bruxelles for at sikre danske handelsinteresser i EØF-landene og for at forberede en backup plan for landbrugseksporten, hvis det skulle glippe med den brede løsning. Han fik en forsikring om at 'døren stod åben' for dansk medlemskab af EØF. Arkiverne viser at han og embedsmændene syslede med tanker om at indgå en associationsaftale med EØF. Denne aftale skulle imidlertid være så tilpas løs,

at Danmark fortsat skulle kunne opretholde sine handelsforbindelser til Storbritannien og Norden. Den skulle alene skaffe adgang for dansk landbrugseksport til De Seks fællesmarked. De politiske elementer blev omhyggeligt fravalgt i skitsen. Det var derfor ikke en plan, der var i afgørende modstrid med regeringens officielle politik. En EØF-association som tillod handel med Storbritannien og Norden var blot et andet middel til at nå det samme mål som i WFTA-forhandlingerne nemlig en samlet markedsordning. I en sådan udformning ville en associationsaftale formentlig have haft gode chancer for at rejse flertal i folketinget. At den næppe ville blive taget alvorligt i Bruxelles er en anden sag. Men Krag's samtaler med kommissionsformanden indtil november 1958 førte ikke – trods et tilbud regeringen formentlig opfattede som taktisk – til andet end en konstatering af at Danmark sandsynligvis måtte påtage sig de fulde politiske og handelsmæssige forpligtelser, hvis det ønskede at sikre eksporten til EØF. Gik man ind på de vilkår risikerede man at sætte eksporten til Storbritannien over styr. Derfor håbede man på en WFTA-løsning.

Anden fase indvarsledes af sammenbruddet i Maudling-forhandlingerne i november 1958. Krag arbejdede i nogle måneder energisk på at få parterne tilbage til forhandlingsbordet og forhindre etableringen af det alternative markedssamarbejde, som Sverige og Storbritannien ønskede. Det viste sig at være et Sisyfosarbejde. Krag's desperate diplomatiske manøvrer i foråret 1959 hjalp ikke. Danmarks to vigtigste handelspartnere, Storbritannien og Vesttyskland, endte i hver sin markedsblok. Det var et stort nederlag for de danske samlingsbestrebelse, men uenigheden mellem Storbritannien og Frankrig må betragtes som et vilkår, som Danmark hverken havde eller kunne få indflydelse på. Krag kunne næppe have forhindret etableringen af EFTA. Regeringen valgte derfor at anbefale folketinget en dansk indtræden i EFTA, efter at Krag havde ”solgt” Danmark så dyrt som muligt. Han opnåede betydelige indrømmelser for landbrugseksporten på det britiske marked og forhandlede en treårig handelsaftale på plads med Vesttyskland, der på kort sigt blev et vigtigt smuthul i EØFs toldmur for Danmark. Danmark gik ind i EFTA med den erklærede målsætning at medvirke til at føre de to blokke sammen til én. Krag følte formentlig at der stod lidt for meget på spil for Danmark, til at han kunne deltage fuldt ud i det taktiske spil mellem EFTA og EØF. Derfor havde regeringen vanskeligt ved at leve op til den musketérånd, der var lagt op til i EFTA, og den forsøgte at markere danske særstandpunkter for at modvirke tendenser til handelskrig.

Tredje og sidste fase i periodens markedspolitik blev indledt med Storbritanniens beslutning om at søge ind i EØF i sommeren 1961. I denne fase var Krag ikke i tvivl. Krag og kredsen omkring ham havde formentlig vænnet sig lidt til tanken i de forløbne år og fået afmystificeret det overnationale samarbejde og dets organer. Med de Gaulles opfattelse af samarbejdet som et ”fædrelandenes Europa” og lanceringen af Fouchet-planen, så det ud til at det overstatslige aspekt ikke ville udvikle sig yderligere, og hvis Storbritannien, Danmark og eventuelt Norge kom med kunne disse lande modvirke yderligere suverænitetsafgivelser. Det var afgørende for Krag at Danmarks to hovedmarkeder endelig så ud til at blive samlet under ét, og dette økonomiske incitament overskyggede under alle omstændigheder de politiske betænkeligheder. Krag håbede at Norge også ville søge ind i EØF, men det spillede ikke nogen afgørende rolle for hans beslutning. Han nedprioriterede det nordiske samarbejde uden helt at afskrive det, men prioriteringen var klar: Europa først og siden Norden, hvor det indtil 1958-59 havde forholdt sig omvendt.

Hvis man vil anklage Krag for at spolere forhandlingerne om NF, må man huske at de havde været i gang siden 1948 uden at det havde givet resultat, og her var det ikke Danmark, der havde været fodslæbende. Det nordiske samarbejde blev reelt om end ikke officielt allerede i 1956 afskrevet som utilstrækkeligt hvis det stod alene pga. udviklingen i det øvrige Europa. Det indgik ofte i regeringens retorik, men Krag brugte det for at sikre opbakning til en politik med andre prioriteter¹⁸⁶.

Krag havde i markedspolitikken konsekvent to mål for øje: At sikre landbrugseksporten og få Danmark med i en markedsdannelse som omfattede flest muligt af Danmarks vigtigste handelspartnere, herunder især Vesttyskland og Storbritannien. Det helt store nederlag for brobygningsbestræbelserne var etableringen af EFTA, der var stik imod danske interesser og Krags politik. Det må imidlertid betegnes som en slags *force majeure* et resultat af en storpolitisk magtkamp mellem Storbritannien og Frankrig, som lå uden for Danmarks politiske rækkevidde.

Krag kunne have konsulteret de nordiske lande før han tog beslutningen om at føre Danmark ind i EØF. Det er imidlertid vanskeligt at se, hvordan Norge og Sverige skulle kunne overtale Danmark til at vente med eller helt droppe indmeldelsen. Danmarks økonomiske interesser i et EØF omfattende både Vesttyskland og Storbritannien var sim-

pelthen for store til at man kunne lade hensynet til nordisk solidaritet indvirke på afgørelsen.

Skal man forklare den danske stats ageren i markedsforhandlingerne er det også vigtigt at forstå Krag og Socialdemokratiets situation indenfor den socialdemokratiske arbejderbevægelse. En stor del af Krag's forsigtighed overfor EØF kan forklares med den meget skeptiske holdning til De Seks, som var herskende indenfor dansk fagbevægelse. På Socialdemokratiets kongres i juni 1961 blev en af de mest markante EØF-skeptikere i partiet Hans Rasmussen valgt til næstformand. Dermed havde uenigheden i arbejderbevægelsen manifesteret sig helt op i partiets top. Denne skepsis blev afspejlet i regeringens eget forslag til forhandlingsmandat til optagelsesforhandlingerne, der lagde op til undtagelser på nogle af de mest ømme områder (se s. 65). Krag's nedtoning af de politiske perspektiver i Rom-traktaten fra folketingets talerstol – uanset hvor velfunderet den var på det tidspunkt, jf. Fouchet-planen - havde bl.a. til formål at berolige fagbevægelsen. Meget tyder på at Krag personligt ikke var bange for en stærkere politisk sammentømring af de europæiske lande, ja at han tværtimod ønskede dette. Han var ikke alene i partiet med denne opfattelse. Den gamle modstandsmand Frode Jakobsen, der havde været med til Europarådets første møde i 1949, argumenterede vedholdende for at Danmarks valg mellem markedsdannelserne først og fremmest var politisk og ikke økonomisk, og at det politiske, overstatslige samarbejde var godt for Danmark.¹⁸⁷ Der var altså folk i den socialdemokratiske arbejderbevægelse, der før Storbritanniens beslutning talte for dansk deltagelse i EØF, om end det var få før sommeren 1961.

I de første år efter etableringen af EØF malede Krag sig ikke op i en krog som Hækkerup og H.C. Hansen ved kategorisk at afvise dansk medlemskab som i det mindste en hypotetisk mulighed. Det gav ham flere strenge at spille på i både WFTA- og EFTA-forhandlingerne, men at det ikke udelukkende var taktik tyder følgende citat på:

”Lad mig tilføje som mit personlige synspunkt, at jeg tror, at en udvikling i retning af overstatslige europæiske organer vil blive nødvendig, hvis vor stridbare ver-

¹⁸⁶ Her mener jeg også man kan se at Socialdemokratiet havde det sidste ord når det gjaldt i regeringssamarbejdet med de radikale. Hvis Bertel Dahlgaard eller Hilmar Baunsgaard havde kunnet bestemme, så havde regeringen sandsynligvis ikke haft helt så travlt med at følge Storbritannien.

¹⁸⁷ Se fx artikler af Jakobsen i Socialdemokraten 1. februar 1958: ”Ja til Europa” og Aktuelt 28. august 1961: ”De Seks – noget positivt for Danmark”.

densdel skal kittes sammen til et samarbejdende hele, der kan vinde styrke i forhold til den øvrige verden og videreføre sin økonomiske fremgang... ”¹⁸⁸

Det var dog sjældent at Krag udtalte sig så positivt om det overstatslige samarbejde i EØF. Hvis han fortsat skulle regne med opbakning fra partiet og arbejderbevægelsen skulle han nok gå lidt stille med dørene.

Lad os se på hvorfor det var klogt.

¹⁸⁸ Krag i Aarhus Stiftstidende 17/6 1959: ”*Aktuel orientering om markedsplanerne*”. Han fortsætter dog med at slå fast at de handelspolitiske overvejelser må tillægges afgørende vægt. Og måske skulle udtalelsen være med til at lægge pres på Storbritannien og Sverige under EFTA-forhandlingerne.

III: REGERINGENS FORHANDLINGSMANDAT

PARTIET, FAGBEVÆGELSEN & FÆLLESMARKEDET

I fællesmarkedsproblematikken var ledelsen i fagbevægelsen og Socialdemokratiet stort set enige om den politik partiet førte indtil beslutningen i 1961, der splittede både parti og fagbevægelse internt. Fagbevægelsens grundlæggende skepsis overfor EØF, som af og til blev formuleret temmelig skarpt, må have gjort indtryk på socialdemokraterne og må regnes med som en vigtig årsag til at Socialdemokratiet i den første fase holdt behørig afstand til Bruxelles og i stedet knyttede store forhåbninger til WFTA-forhandlingerne. Et heldigt udfald på dem ville nemlig befri partiet fra at skulle træffe et meget ubehageligt valg mellem Norden og EØF, der formentlig ville føre til en konfrontation i arbejderbevægelsen med både Kooperation og fagbevægelse. Fagbevægelsens top reagerede imidlertid ikke helt så voldsomt som ventet i sommeren 1961, hvor Krag traf sin beslutning. De samvirkende Fagforbund (DSF), eller Landsorganisationen (LO) som det hed efter juli 1959, bakkede op om regeringens beslutning om at søge medlemskab, dog forbeholdtes den endelige godkendelse til man havde set det færdige danske forhandlingsresultat. LO opstillede nogle krav, som Krag skulle honorere ved optagelsesforhandlingerne for at få fagbevægelsens opbakning bl.a. om undtagelser for Danmark fra Rom-traktatens bestemmelser på arbejdsmarkedet.

Fagbevægelsens holdninger til markedsproblemerne blev for en stor dels vedkommende udklækket i arbejderbevægelsens tænketank, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE). Det blev oprettet i 1936 som arbejderbevægelsens modstykke til arbejdsgivernes Industriråd. AE leverede økonomiske analyser og nøgletal til brug for DSF i overenskomstforhandlinger eller til Socialdemokratiet, når det ikke rådede over embedsapparatet.¹⁸⁹ Det er selvfølgelig en forenkling at tale om én holdning til markedsproblematikken i fagbevægelsen. Der var måske lige så mange opfattelser, som der var medlemmer i de enkelte forbund, og måske var de helt anderledes end ledernes. Jeg tror dog at det må have haft en vis betydning for den ”menige” lønmodtager, hvad arbejderbevægelsens eksperter mente var bedst for dem. Derfor har den faglige ledelses udtalelser og oplysningsarbejde formentlig virket opinionsdannende, som det ofte er tilfældet med dygtig politisk ledelse. Og derfor var det et problem hvis fagbevægelse og parti ikke var enige,

for hvem skulle ”menigmand” så tro? Hvem bestemte hvis fagbevægelse og parti blev uenige?

Ægteskabet mellem arbejderpartiet og fagbevægelsen

Fra 1885 oprettedes fagforbund, i 1898 blev De samvirkende Fagforbund grundlagt, og med septemberforliget efter den første generalstrejke i 1899 blev de grundlæggende spilleregler for arbejdsmarkedet stillet op i verdens første hovedaftale. De to hovedorganisationer Arbejdsgiverforeningen og DSF anerkendte hinanden og forpligtede sig hver især på at få deres medlemmer til at overholde de indgåede aftaler. I Danmark stod fagbevægelsen stærkt sammenlignet med andre lande, og hovedorganisationernes store råderum i reguleringen af arbejdsmarkedet gav den enkelte arbejder/lønmodtager et kraftigt incitament til at være organiseret.¹⁹⁰

I 1878 stiftedes partiforeningen Socialdemokratisk Forbund. Her blev det faglige og det politiske arbejde formelt adskilt i modsætning til Louis Pios mere radikale organisation fra 1871-72. Et fagforeningsmedlem behøvede i princippet ikke at støtte et bestemt parti. I praksis var dog langt hovedparten af Socialdemokratiets vælgere også organiseret i en fagforening. Forbindelsen mellem Socialdemokratiet og fagbevægelsen blev i 1898 forstærket, da to repræsentanter fra DSF fik sæde i partiets hovedbestyrelse. Dermed kunne fagbevægelsen give sit besyv med, når vigtige politiske beslutninger skulle træffes. Fagbevægelsen havde ikke nogen vetoret over Socialdemokratiets parlamentsmedlemmers politik, og omvendt skulle partiet ikke blande sig i overenskomstforhandlingerne. Det ville være uklogt at overhøre fagbevægelsen som organiserede en stor del af partiets medlemmer og vælgere. Fagbevægelse og parti havde brug for hinanden.

Socialdemokratiet udviklede sig til et reformistisk, moderat parti. Det accepterede det borgerlige samfunds spilleregler og afviste enhver tale om vold eller revolution. Partiet ville ændre systemet indefra dvs. erobre magten i Rigsdagen og gennemføre reformer ad demokratisk vej. Klassebevidstheden var i de første år for stærk til at man ville indgå i en regering hvor Socialdemokratiet ikke havde absolut flertal, men Stauning videreudviklede Socialdemokratiet fra et decideret arbejderparti til et folkeparti med en bredere appel

¹⁸⁹ Om oprettelsen af AE se Engberg s. 17f. Han viser også, hvordan AE konkret hjalp både partiet og fagbevægelsen, s. 44ff.

¹⁹⁰ Se Lorenz Rerup: ”Tiden 1864-1914” (Gyldendals Danmarkshistorie bind 6) s. 48ff; Knud Knudsen et alii: ”Kampen for en bedre tilværelse” kap. 2 & 3. For en mere idehistorisk redegørelse se Niels Ole Finemann: ”I Broderskabets Aand”.

og en politisk strategi, der i princippet skulle tilfredsstille alle samfundets grupper. Denne helhedstænkning begyndte imidlertid at give problemer i forhold til arbejderklassen, der stadig udgjorde kernen i og langt hovedparten af Socialdemokratiets vælgerkorps.

Et oplagt eksempel på forvandlingen fra klasseparti til folkeparti er Kanslergadeforliget mellem Socialdemokratiet, Det radikale Venstre og Venstre fra 1933, der gav landbruget krisestøtte, mens reallønnen blev reduceret for arbejderne¹⁹¹. Et andet eksempel at den økonomiske krise i 30'erne fik Stauning til at forbyde ellers lovlige strejker i bestemte fag, der var særligt vitale for Danmarks samlede økonomi. ”5000 slagteriarbejdere og 100 slagterier kan ikke få lov til at lamme vort lands økonomiske liv”, sagde Stauning i sin 1. maj tale 1934 om sit forbud mod en varslet strejke i april samme år. Regeringsansvaret for hele samfundet kunne bringe partiet i konflikt med fagbevægelsens krav¹⁹².

Allerede fra sidst i 1800-tallet udvikledes et alternativ til Socialdemokratiets pragmatisme og det fagretslige system. De såkaldte syndikalister gjorde sig til talsmænd for revolution i Danmark for at få afskaffet det kapitalistiske modsætningsforhold mellem arbejder og arbejdsgiver. Siden gav Danmarks kommunistiske Parti og Socialistisk Folkeparti arbejdere (eller lønmodtagere) mulighed for at flytte deres kryds, hvis de var utilfredse med socialdemokraterne, der nu måtte tænke sig endnu grundigere om, før de lagde sig ud med fagbevægelsen.

I 1956 udbrød der storkonflikt i Danmark under den socialdemokratisk-radikale mindretalsregering. Sømændene nedlagde arbejdet og dermed gik landbrugseksporten i stå. Det var en vanskelig situation for Socialdemokratiet og statsminister H.C. Hansen, fordi et folketingsflertal uden om regeringen ville gribe ind i konflikten, hvis regeringen ikke selv gjorde noget. Den 31. marts tilsluttede arbejdsgiverne og DSF sig et mæglingforslag, som imidlertid blev forkastet ved arbejdernes urafstemning, mens arbejdsgiverne godkendte det. DSF var trængt op i en krog. Man kunne ikke gøre andet end at tage resultatet til efterretning, lade strejken fortsætte og opfordre regeringen til ikke at gribe ind, men H.C. Hansen besluttede sig for at ophæve mæglingforslaget til lov til fagbevægelsens voldsomme fortørnelse. Kommunisterne og Aksel Larsen udnyttede den oppiskede stemning til at organisere en ulovlig generalstrejke d. 14. april.

¹⁹¹ Se fx Erik Rasmussen s. 416ff.

¹⁹² Engberg, s. 14f., Stauning-citat s. 15.

Partiets indgreb i konflikten havde for første gang for alvor konfronteret den samlede fagbevægelse og Socialdemokratiet. DSFs næstformand Einar Nielsen havde endda i kampens hede truet med at fagbevægelsens midler kunne omdirigeres til ”Land og Folk”¹⁹³. Krisen blev dog afværget, og den endte ikke med at splitte den socialdemokratiske arbejderbevægelse, som mange havde frygtet. Sovjets overgreb på Ungarn i juni 1956 holdt formentlig nogle utilfredse socialdemokrater fra at stemme på kommunisterne ved valget i 1957. Den socialdemokratiske ledede regering greb ind i overenskomstforhandlingerne igen i maj 1961 ved at ophæve et mæglingsforslag til lov. Dog havde arbejderne denne gang godkendt forslaget.¹⁹⁴

Regeringsindgrebet i 1956 slog fast at DSF ikke havde helt frit spil i overenskomstforhandlingerne. Selv arbejdernes eget parti kunne se sig nødsaget til at gribe ind, når landets vitale interesser var på spil, selv om det kunne koste stemmer ved næste valg. Magtbalancen mellem parti og fagbevægelse tippede dermed en anelse over til partiet, der trods indgrebet blev styrket ved valget i 1957. Dermed blev det indirekte pressionsmiddel som fagbevægelsen kunne true med nemlig støtten til DKP mindre effektivt. Men Aksel Larsens brud med kommunisterne i 1958 og stiftelsen af SF gav arbejderne et alternativ til Socialdemokratiet, der ikke var belastet af Moskvas politik. SF kom i 1960 ind i folketinget med 11 mandater. Socialdemokratiet havde stadig brug for de faglige organisationers opbakning men ikke for enhver pris. For at få maksimal indflydelse måtte fagbevægelsen holde sig inden for en usynlig og udefinerbar grænse i visheden om at partiet i en tilspidset situation havde vilje og mod til at overhøre fagbevægelsen¹⁹⁵.

Fagbevægelsen og internationaliseringen af økonomien

Fagbevægelsen var ikke vant til at tage stilling til udenrigs-økonomiske/politiske spørgsmål. Normalt var det forholdene på arbejdspladsen og overenskomsterne indenfor nationens grænser man beskæftigede sig med, og modparten var arbejdsgiverne. Importreguleringen havde holdt udenlandsk konkurrence på forarbejdede industrivarer på et minimum, og derfor kunne de danske brancheorganisationer fastsætte prisen for deres

¹⁹³ Fremstillingen af konflikten 1956 bygger på Engberg s. 44-64 og Knudsen et alii s. 254ff. Einar Nielsen-citat i Engberg s. 57. Engbergs sympati ligger tydeligvis hos arbejderne. Han skriver at den socialdemokratiske regering med sit indgreb gik imod en enig fagbevægelse (s. 57), trods det at DSF selv havde godkendt det mæglingsforslag der blev ophøjet til lov.

¹⁹⁴ Se fx Krag & Andersen s. 167ff.

¹⁹⁵ For forholdet mellem staten og interesseorganisationer se Jørgen Goul Andersen: ”Politik og samfund i forandring” s. 130ff og 211ff.

arbejdskraft i visheden om at forbrugerne ikke havde andre steder at gå hen.¹⁹⁶ Med internationaliseringen af økonomien og den begyndende afvikling af importreguleringerne i OEEC-samarbejdet begyndte disse forudsætninger at ændre sig. I de forskellige markedsplaner skulle handelshindringer helt afvikles landene imellem, og det stillede fagbevægelsen overfor nogle helt nye udfordringer. Ønsket om højere løn og fuld beskæftigelse kunne komme i konflikt med hinanden. Lønstigninger kunne ødelægge konkurrenceevnen når der blev åbnet for billigere import.

I 1958 vakte en kommissionsrapport om konsekvenserne af dansk tilslutning til et frihandelsområde betydelig opsigt og fik tilnavnet 'chokrapporten'. I den skønnedes det at for ca. 40% af industriproduktionen var der "*risiko for produktionsnedgang*" som følge af den øgede konkurrence¹⁹⁷. For at overgangen til fri konkurrence ikke skulle blive for voldsom, tilsluttede DSF og AE sig industriens krav om at de danske toldsats på forarbejdede industrivarer blev hævet før Danmark indtrådte i et større marked. Dermed ville overgangen til fri konkurrence blive mindre dramatisk, og den danske liberaliseringstakt kunne følge udviklingen i resten af Europa. Ønsket om en bedre toldbeskyttelse var også en væsentlig bevæggrund for at bakke op om det nordiske markedssamarbejde. Ifølge NF-planen skulle toldsatsene udadtil harmoniseres, og da niveauet var højere i både Norge og Sverige, ville det betyde at de danske toldsats skulle hæves. DSF og Industrirådet fandt at nogle års øvelse for dansk industri på et lidt større marked før den store konkurrence ville slå igennem med fuld kraft, ville gøre stor nytte. Det havde også været en væsentlig grund til at Krag havde interesseret sig for projektet. Måske spillede organisationsinteresser også ind. I Norge og Sverige stod fagbevægelsen og arbejderpartierne stærkt og havde stor indflydelse. Den danske fagbevægelse ville derfor have gode muligheder for at øge sin indflydelse, hvis den i større eller mindre omfang arbejdede sammen med de norske og svenske organisationer i en nordisk fagbevægelse. Og sidst men ikke mindst: Lønniveauet i nordisk industri var gennemsnitligt væsentligt højere end i de seks EØF-lande¹⁹⁸. Det var en udbredt opfattelse at NF indenrigspolitisk var i industriens og

¹⁹⁶ jf. afsnittet 'Valutaklemme & importregulering' s.15ff.

¹⁹⁷ "*Danmark og de europæiske markedsplaner*", bind 1, s. 185.

¹⁹⁸ Det er vanskeligt at sammenligne lønningerne pga. de forskellige sociale systemer og forskelle i produktivitet. Lønnen var (og er) bl.a. højere i Danmark, fordi der trækkes en forholdsvis høj skat, der går til sociale ydelser. I Frankrig og Italien blev de fleste sociale ydelser betalt af arbejdsgiverne. Hvis en arbejder producerer mere pr. arbejdstime, vil han også kunne lønnes højere. Det forsøges at indregne sociale ydelser i en sammenligning mellem lønniveauet i 10 europæiske lande i "*Danmark og de europæiske markedspla-*

fagbevægelsens interesse, mens EØF mest var for landmændene¹⁹⁹. Selvom det aldrig blev efterprøvet, fordi NF ikke blev realiseret, så bundede en del af fagbevægelsens modstand mod EØF formentlig i at man så langt større fordele og muligheder for både socialdemokratisk politik og faglig indflydelse i det nordiske samarbejde.

Alligevel var DSF grundlæggende enig i regeringens opfattelse af at Danmark måtte med i en større markedsdannelse, selvom det ville betyde at industriimporten skulle liberaliseres af hensyn til opbygningen og udviklingen af dansk industri. Det skulle helst være den engelske model med et frihandelsområde omfattende både De Seks, Storbritannien og de nordiske lande og med færre politiske forpligtelser end i EØF²⁰⁰. Bestemmelserne om arbejdskraftens og kapitalens fri bevægelighed i Rom-traktatens artikel 48 og 49 vakte store betænkeligheder sammen med hensigtserklæringerne om et ”*snævert samarbejde*” på det sociale område i artikel 118. Hvad ville det ikke betyde for fagbevægelsens position i den fremtidige udvikling, hvis en strøm af udenlandske arbejdere uden videre kunne underbyde medlemmerne på arbejdspladserne? Selvom man ikke kunne og ikke ville stoppe den øgede internationale arbejdsdeling og internationaliseringen af økonomien, havde man dog stadig hånd i hanke med forholdene på det danske arbejdsmarked. Det ville ændre sig drastisk hvis Danmark tiltrådte Rom-traktaten, mente dele af fagbevægelsen, og med god ret hvis traktatens bestemmelser blev ført ud i livet. Hvis de sociale udgifter skulle harmoniseres, kunne man frygte at regeringen ville blive nødt til at blande sig langt mere i arbejdsmarkedets aftaler. Fagbevægelsen stod svagere sydpå, og det var ikke realistisk at fagforeningerne i de andre lande skulle få lige så stor indflydelse, som det var tilfældet i Danmark. Formanden for DSF Eiler Jensen havde i hvert fald ingen tillid til de organisationer, der skulle stå for den sociale udligning. På DSFs ekstraordinære generalforsamling i september 1957 sagde han bl.a. at: ”...*vort erhvervsliv såvel*

ner” bind 3 tabel 1, s. 53. De tre nordiske lande indtager de første pladser. Se også Kristensen et alii tabel 4.25 s. 196. Hans opgørelse tager dog ikke højde for skatter/afgifter og sociale ydelser. Ingen af de to indregner produktivitetsforskelle. Alligevel giver de dog et fingerpeg om at lønniveauet var væsentligt højere i de nordiske lande end i De Seks.

¹⁹⁹ Johnny Laursen stiller i en artikel ligefrem spørgsmålet om man kunne kalde det nordiske projekt for en politisk-økonomisk trojansk hest som ville befæste arbejderbevægelsens position i de nordiske lande: ”*Indenrigspolitikens fortsættelse med andre midler?*” i *Den jyske Historiker* nr. 73 s. 55-73, især s. 66f. Se fx også Vibeke Sørensen: ”*Den skandinaviske model og Europa – dilemmaer i dansk arbejderbevægelses holdning til europæisk integration 1950-1980*” s. 33; Vibeke Sørensen 1995 s. 48ff.

²⁰⁰ Se Laursen 1993 s. 75.

*som vor socialpolitik ...vil blive harmoniseret med de øvrige landes af fællesmarkedets organisationer, der vil blive ledet fra et embedsmandsvælde et sted i Mitteuropa*²⁰¹.

Hele grundlaget for det danske arbejdsretslige system og fagbevægelsens store indflydelse på og ansvar for arbejdsmarkedet stod på spil.

FAGBEVÆGELSENS ARGUMENTATION MOD EØF

Vil den sociale harmonisering forringe den danske arbejders løn?

Et argument som fagbevægelsen fremførte mod dansk deltagelse i EØF var at lønningerne i Danmark ville stige for kraftigt, hvis landet blev medlem. Man skulle tro at fagbevægelsen gerne så en sådan udvikling. Kampen for bedre løn og arbejdsvilkår var og er vel fagbevægelsens hovedformål. Frankrig havde fået indført nogle sociale minimumsbestemmelser i Rom-traktaten for at forhindre social dumping i det, der skulle være et fælles arbejdsmarked. Blandt de vigtigste var indførelsen af en 40 timers arbejdsuge med betaling for overarbejde og ligeløn for mænd og kvinder (artikel 119). I Danmark var arbejdsugen i 1957 på 48 timer og forskellen på mænds og kvinders løn temmelig stor. Ved overenskomsten i 1958 fik fagbevægelsen forhandlet sig til at arbejdsugen over tre år skulle ned på 45 timer²⁰². Man skulle tro at fagbevægelsen ville tage de sociale minimumsbestemmelser i Rom-traktaten til sig og bruge dem som løftestang i danske forhandlinger. En af ideerne med fagbevægelsen var netop at garantere en mindsteløn. I stedet lagde fagbevægelsens ledere i deres offentlige vurderinger vægt på at konkurrenceevnen ville blive forringet med de væsentlige lønstigninger, som man mente at medlemsskabet ville indebære. Det førte til den besynderlige situation at fagbevægelsen i sin argumentation mod EØF ved enkelte lejligheder faktisk kom til at tale imod lønstigninger til medlemmerne.

Kontorchef i AE Jørgen Paldam var en central figur i formuleringen af fagbevægelsens argumentation og skeptiske holdning i markedsspørgsmålet. Han skrev ofte en økonomisk og politisk klumme i det socialdemokratiske tidsskrift 'Socialdemokratiske No-

²⁰¹ UM 108.B.2/Dan.: Brev fra DSF til arbejdsministeriet, hvor Eiler Jensens beretning refereres fyldigt. Dateret d. 4. september 1957, signeret Eiler Jensen. Arbejdsministeriet havde ifølge brevet bedt om DSFs vurdering af konsekvenserne for en dansk tilslutning til EØF. Denne formandstale er refereret en smule anderledes i Løn og Virke 1957 s. 276f., hvor man har valgt ikke at bringe den del jeg har citeret. Måske er det tilfældigt, men det kan også være udtryk for at Eiler Jensen ikke ville skabe unødigt uro.

²⁰² Knudsen et alii, s. 266 og Johansen tabel 7.5 s. 294

ter' og han var forfatter til to oplysningspjecer om markedsproblematikken udsendt af LO. I november 1957 udtalte Paldam om de sociale minimumsregler:

”Umiddelbart lyder det vældig sympatisk for fagbevægelsen...Men skulle vi ind i 'de seks', hvor vi starter med højere løn end de andre, og ovenpå denne løn have kompensation for stigende landbrugspriser samt have 40 timers uge, ligeløn og sociale bidrag fra arbejdsgiverne, hvordan ville det så egentlig gå med vore muligheder for at konkurrere...”²⁰³

Paldam tog ikke højde for at produktiviteten og ikke kun timelønnen er bestemmende for konkurrenceevnen. De danske faglige organisationer kunne vel desuden selv medvirke til at forhindre en svækkelse af konkurrenceevnen ved at udvise tilbageholdenhed ved overenskomstforhandlingerne. Det danske reallønsniveau var i forvejen højere end i De Seks lande (se note 198).

I virkeligheden var man bange for at det danske lønniveau ville falde når dansk industri skulle ud i fri konkurrence med fx den italienske²⁰⁴. Men det argument fremførte man ikke offentligt. Fagbevægelsen ønskede ikke at fremstå som interesseorganisation, men viste i stedet samfundssind ved at argumentere ud fra antagelser om hele samfundets økonomi herunder fx industriens problemer. Dermed fremstod den mere ansvarlig og kunne på den måde nemmere få Socialdemokratiets ledelse i tale. Socialdemokratiets indgreb i storkonflikten i 1956 lå måske i baghovedet på fx Paldam.

Landbrug mod Industri

Det blev fra flere sider antydnet at landbruget ville skumme fløden hvis Danmark blev medlem af EØF, og dermed berørte debatten den latente konflikt mellem land og by, der var særlig intens i disse år hvor de små landbrug var under afvikling og hvor frigjort arbejdskraft søgte fra land til by. Trods det at fagbevægelsen undlod at beskæftige sig for meget med arbejdernes lønninger så undlod man ikke at spille på den udbredte opfattelse i arbejderbevægelsen at landmændene ville komme til at stå relativt bedre end arbejdere i EØF. Karakteristisk for mistænksomheden er følgende ordveksling mellem Paldam og en af hans tilhørere på det tidligere omtalte tillidsmandsmøde: ”Skal morgendagens smed vurdere sine chancer således: Smed i udlandet eller landmand herhjemme?” hvortil Pal-

²⁰³ ”Et fælleseuropæisk marked?” s. 30.

²⁰⁴ Se omtalen af Eiler Jensens brev til arbejdsministeriet fra december 1957 i afsnittet ’Arbejdskraftens fri bevægelighed’ s. 84ff.

dam svarede: ”Landbrugsrådet... har det vel i tankerne at Danmark skulle være et udpræget landbrugsland, at udviklingen med flugt fra land til by kunne vendes!”²⁰⁵. På DSFs konference om markedsplanerne i februar 1959 mente Paldam at blev Danmark medlem af Rom-unionen ”så ville vi måske nok få lov til at levere visse landbrugsvarer, medens til gengæld de kontinentale industrilande skulle levere industrivarer til os...Der vil altså foreligge en fare for, at landbruget igen skulle blive det dominerende erhverv herhjemme”²⁰⁶. Altså: medlemskab af EØF kunne stoppe industrialiseringen af Danmark. Paldam viste ikke meget forståelse for at dansk landbrugs valutaindtjening var vigtig for at sikre importen til dansk industri.

På et møde i AE d. 26. november 1957 leverede formanden Frederik Dalgaard den første større betænkning fra arbejderbevægelsen om Danmarks stilling i det internationale samarbejde. Den blev opinionsdannende i fagbevægelsen og refereret uanfægtet i DSFs fagblad ’Løn og Virke’²⁰⁷. Beretningen var én stor indirekte afvisning af at Danmark skulle træde ind i EØF, og den bidrog også til opfattelsen af at det var landbrugets projekt. Dalgaard beklagede at Danmarks stilling hidtil overvejende var blevet anskuet gennem landbrugets optik. I fremtiden ville industrien komme til at spille en stadig større rolle for beskæftigelsen og valutaindtjeningen, og industriens eksport gik kun i mindre grad til henholdsvis Storbritannien og De Seks. De nordiske lande aftog 28% mens ikke mindre end 34% gik til lande uden for Europa. Det betød ifølge Dalgaard at et samarbejde udover det nordiske ikke var et middel til at løse konkrete afsætningsproblemer for industrien²⁰⁸.

Det nordiske marked var næppe stort nok til for alvor at kunne stimulere en industriel udvikling i Danmark. Valget mellem Europa og Norden blev stillet op som et valg mellem landbrug og industri: Samtidig med at fagbevægelsen næsten konsekvent anskuede EØF som landbrugets fællesmarked, så skulle man støtte NF hvis man støttede industrialiseringsstrategien.

²⁰⁵ ”Et fælleseuropæisk marked?” s. 30-31.

²⁰⁶ Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv, Arbejderbevægelsens Erhvervsråds arkiv (herefter AE) ks. 89: ”Referat fra DSFs konference om markedsplanerne i dagene 19. og 20. februar 1959 i Folkets Hus, Enghavevej”, s. 24.

²⁰⁷ AE 91: ”Danmark i Europa”. Beretningen blev trykt som pjece og distribueret i fagbevægelsen, men jeg har ikke kunnet opspore den andre steder. Gengivet i *Løn og Virke* 1957, s. 358f. Se også *Socialdemokratiske Noter* 1956-57 s. 942, hvor der gives udtryk for de samme synspunkter. I *Socialdemokratiske Noter* var det som regel Jørgen Paldam, der skrev afsnit om økonomi og politik.

²⁰⁸ AE 91: ”Danmark i Europa” s. 14.

'Lige børn leger bedst'

I diskussionen blev der også fremført mere politisk og kulturelt betonedede argumenter, som ikke alene forsvarede lønmodtagernes interesser. Fagbevægelsen havde svært ved at holde sig til konsekvensanalyser for arbejdsmarkedsforhold og eksport når Danmarks fremtidige politiske og kulturelle overlevelse – ifølge dem selv - stod på spil. Denne del af argumentationen byggede på en stærk dansk og nordisk selvfølelse der ikke var langt fra at kamme over i selvgodhed. Udgangspunktet var at den nordiske kultur var en helt unik symbiose mellem en særligt uplettet demokratisk styreform og social ansvarlighed, et smørhul i en ellers barsk verden²⁰⁹. Fordi man var enige om dette politiske værdigrundlag i Norden, burde man holde sammen, mente Frederik Dalgaard i den tidligere citerede redegørelse fra 1957:

*”Også i internationalt samarbejde er der noget om det gamle ord, at lige børn leger bedst. I alt fald giver det særlige muligheder, hvis de samarbejdende parter har nogenlunde de samme kulturelle og sociale traditioner, og hvis de i øvrigt er nogenlunde i balance også med hensyn til magt og indflydelse...”*²¹⁰

Dalgaard antydede at De Seks ikke var helt så demokratiske som Danmark, da det fremgår af sammenhængen i hans redegørelse at han sammenlignede de nordiske lande og EØF. Det skulle blive et gennemgående træk i fagbevægelsens analyser og oplysning om Danmarks muligheder at man tegnede et negativt billede af EØFs medlemsstater. De nordiske lande blev gjort mere lige og De Seks mere ulige²¹¹. Når fagbevægelsens top talte om ”en latinsk-germansk union”²¹², ”et embedsmandsvælde i Mitteleuropa”²¹³ der havde sit forbillede i Karl den Stores middelalder-rige²¹⁴, kunne ethvert fagforeningsmedlem nok forstå at sådan noget kunne Danmark ikke være med i. Man måtte hellere holde sig til ”arbejder-regeringerne i Norge og Sverige”²¹⁵. Denne snert af kulturel og politisk chauvinisme var med til at gøre Danmarks indtræden i EFTA mere spiselig for fagbevægelsen, selvom EFTA så ud til at ville overflødiggøre det nordiske

²⁰⁹ Se fx Laursen & B. Olesen s. 4ff.

²¹⁰ ”Danmark i Europa”. Citat s. 2.

²¹¹ Se fx ovennævnte s. 7-8.

²¹² Paldam ved flere lejligheder, fx på møderne arrangeret af Dansk Smede- og Maskinarbejderforbund. Se pjecen ”Et fælleseuropæisk marked?” s. 23. Se også hans indlæg i Dagens Nyheder d. 22. oktober 1957:

”Svaret til ’de seks’ er i dag et nej”.

²¹³ UM 108.B.2/Danmark: DSFs formand Eiler Jensen i brev til arbejdsministeriet, dateret 4. september 1957. Et udtryk han måske har hentet fra Socialdemokratiske Noter 1956-57 s. 942.

²¹⁴ Paldam i pjecen ”Danmark de 6 og de 7” fra oktober 1960 udsendt af LO.

fagbevægelsen, selvom EFTA så ud til at ville overflødiggøre det nordiske fællesmarked. I EFTA kom Danmark i bås med Norge, Sverige og Storbritannien som man opfattede som ligesindede. Tilslutningen til EFTA blev ligefrem omtalt som ”en naturlig ting” i en leder i ’Løn og Virke’²¹⁶.

Noget kunne endda tyde på at nogle var mere betænkelige ved selskabet i EØF end bekymrede over ændringer på arbejdsmarkedet. I et internt, fortroligt dokument fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd hedder det bl.a.:

”Betæneligheden ved ’de seks’ er ikke så meget knyttet til en fri vareomsætning mellem landene herunder en forholdsvis fri bevægelighed af arbejdskraft... Betæneligheden går snarere på en snæver tilknytning til Centraleuropa herunder de særlige økonomisk-politiske og kulturelle konsekvenser, noget sådant måtte indebære”²¹⁷.

Dokumentet er signeret ’J.P.’, og det kan næsten kun være kontorchef Jørgen Paldams initialer. Hvis Paldam har skrevet dette, rejser det spørgsmålet om han førte en skindebat om arbejdsmarkedsforhold mens han i virkeligheden var bekymret for de storpolitiske perspektiver.²¹⁸

At argumenterne afhang af hvem de blev brugt for eller imod ses også i formandens beretning på et rådsmøde i AE d. 22/9 1959. Hvor man tidligere havde fremhævet afgivelse af suveræniteten som et stort minus ved Rom-traktaten, ønskede man i EFTA stærkere institutioner for at kunne samordne den økonomiske politik for ”skal man ind i overstatslige organer, er det selvsagt afgørende hvilken kreds af lande det drejer sig om.”²¹⁹ Kun sammen med lande der havde en stærk fagbevægelse var det muligt at fremme den ”rigtige” politik. Det fremgår også af et usigneret notat fra AEs arkiv:

”Det er en fordel ved ’de syv’, at det væsentligst drejer sig om lande med tilsvarende politisk og økonomisk struktur som os. Dette giver mulighed for at finde frem

²¹⁵ Hans Rasmussen i Berlingske Aftenavis 1/8 1961. Her citeret fra Socialdemokratiske Noter 1960-61 s. 970.

²¹⁶ Løn og Virke juli 1959 s. 209.

²¹⁷ AE 91: ”Nogle synspunkter”, dateret d. 22/6 1959, stemplet fortroligt, signeret ’J.P.’.

²¹⁸ Erling Bjøl skrev i sin bog ”Hvem bestemmer?” s. 132 at Paldams holdning i markedspolitikken blev opfattet som illoyal af partiledelsen. Det havde Bjøl måske og måske ikke direkte fra Jens Otto Krag. Paldam tager til genmæle i en artikel, hvor han afviser at have været illoyal og mistænker Krag for at have haft et personligt horn i siden på ham. Jørgen Paldam: ”Aktor og observatør” i Historie, Ny række bd. 15, s. 256-61.

²¹⁹ UM 73.B.66.f/9/a/IV/1959: ”Formandens beretning på rådsmødet d. 22. september 1959” (talemanuskript). Se også Dalgaard's kronik i Dagens Nyheder d. 24/6 1960: ”Grib chancen”.

*til en fælles politik til fremme af den økonomiske aktivitet herunder produktion og beskæftigelse...*²²⁰

Arbejdskraftens fri bevægelighed

I Rom-traktaten var det bestemt at arbejdskraften og kapitalen skulle kunne bevæge sig frit indenfor fællesmarkedet (art. 48 & 49). Hvad ville det betyde for det danske arbejdsretslige system hvis Danmark kom med i fællesmarkedet? Ville DSF og Dansk Arbejdsgiverforening stadig kunne indgå centrale overenskomster og være herrer i eget hus, eller ville Danmark blive oversvømmet af udenlandsk, uorganiseret arbejdskraft der ville underbyde og underminere de danske overenskomster?

I løbet af sommeren 1957 bad Udenrigsministeriet andre ministerier om at vurdere konsekvenserne for deres respektive områder af en eventuel dansk tilslutning til De Seks. Arbejdsministeriet forhørte sig hos DSF. I december 1957 svarede Eiler Jensen at man i DSF ikke vurderede at der i større omfang ville udvandre arbejdskraft fra Danmark. Til gengæld måtte man forvente en ”ikke ubetydelig indvandring”²²¹. Rom-traktatens artikel 51 betød formentlig at arbejdsløse statsborgere fra EØF-medlemslande kunne få arbejdsløshedsunderstøttelse i Danmark. Det høje niveau i Danmark ville ”kunne øve tiltrækning på arbejdskraft sydfra, uanset om der kan sikres denne fuld beskæftigelse”²²². DSF var også bekymret for den danske frie aftaleret. Jensen mente at artikel 49 bemyndigede Rådet til med simpelt flertal - altså eventuelt imod Danmarks ønske – at:

*”...træffe vidtgående beslutninger om arbejdsmarkedets indretning her i landet...Rækkevidden af disse beføjelser synes ikke at være så afklarede at dansk fagbevægelse kan føle nogen som helst sikkerhed imod en almindelig forringelse af løn- og arbejdsvilkår og eventuelt også beskæftigelsesniveauet...”*²²³.

Det var usikkert hvordan traktaten i praksis ville blive fortolket og implementeret, men det var meget vitale områder for fagbevægelsen der var tale om. I brevet fornemmer man tydeligt Eiler Jensens frygt for fagbevægelsens fremtid i EØF. Virksomheders flytninger ville radikalt ændre vilkårene for fagbevægelsens virke:

²²⁰ AE 91, læg: oprettelse af de syv: ”Notat til brug for møde i Udenrigsministeriet d. 9/7 1959”.

²²¹ UM 73.B.66.C/6 læg 1: Brev fra DSF (EJ/kr.) til arbejdsministeriet dateret d. 12/12 1957.

²²² Ibid.

²²³ Ibid.

”Der kan bl.a. blive tale om, at danske virksomheder...flytter selve hovedvirksomheden til områder med lavt betalt arbejdskraft, men det kan også ske, at udenlandske virksomheder placeres her i landet og anvender udenlandsk arbejdskraft...og derved eventuelt bryder med de bestående organisatoriske forhold her i landet. Virkningerne heraf kan blive uoverskuelige.”²²⁴

Ifølge artikel 118 skulle medlemsstaterne samarbejde tæt på det sociale område.

”Disse samordningsbestrebelse peger frem mod etableringen af fælles forhandlingsorganer og fælles kollektive forhandlinger mellem arbejdere og arbejdsgivere i medlemsstaterne, og vil...indebære en fuldstændig ændring af de nuværende arbejdsretslige forhold her i landet.”²²⁵

Det fremgår indirekte af brevet hvorfor fagbevægelsen ikke brød sig om de sociale minimumskrav. Det var nemlig politisk indblanding i den frie aftaleret. DSF sympatiserede med tanken om 40 timers arbejdsuge, men ikke måden den skulle indføres på: *”Imidlertid er gennemførelsesformen så tvivlsom og vil eventuelt medføre sådanne offentlige indgreb i de frie arbejdsmarkedsforhandlinger, at resultatet for disses fremtidige forløb også må overvejes...”²²⁶*. Eiler Jensen sluttede sin bredside mod EØF med en erklæring om at fagbevægelsen ikke havde taget endeligt stilling, men tilføjede eufemistisk at man ikke fandt spørgsmålet om tilslutning til EØF ’aktuelt’!

Eiler Jensens vurderinger blev senere støttet af professoren Jørgen Dich hvis kraftige advarsler mod arbejdsløshed og nedgang i arbejdernes realløn blev bragt i Demokraten og trykt i Dansk Smede og Maskinarbejderforbunds fagblad ’Jern og Metal’ hvor Socialdemokratiets næstformand var ansvarshavende redaktør²²⁷.

FAGBEVÆGELSENS FORBEHOLD

Fagbevægelsens ”lobbyisme”

Arbejderbevægelsens Erhvervsråd var blevet etableret for at servicere partiet og DSF med økonomiske nøgletal. Når Socialdemokratiet sad i regering, havde det imidlertid hele embedsapparatet at trække på, så AEs rådgivning var mindre påkrævet. Alligevel førte AE nærmest en selvstændig politik, som den gjorde opmærksom på gennem uop-

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Ibid.

²²⁷ Demokraten 4/8 1961: *”Danmark bliver tysk vedhæng og arbejdernes kår ringere”* og Jern og Metal august 1961 s. 5ff.

fordrede breve til Socialdemokratiets ledelse. I sommeren 1959 da WFTA-forhandlingerne for længst var brudt sammen, og der igen lød krav om indtræden i EØF, sendte Dalgaard og Paldam et brev til H.C. Hansen hvori de tog afstand fra dansk tilslutning til De Seks og opfordrede til en toldrevision²²⁸. Det må have været lidt underligt for statsministeren der må have tænkt på om der var gået kludder i kommandovejene. Formelt set kunne statsministeren se bort fra en sådan henvendelse, men reelt var det en advarsel om at flirten med EØF kunne give ballade i baglandet.

I Løn og Virkes leder fra d. 15. juli 1961 forsøgte Eiler Jensen yderst forsigtigt at forberede medlemmerne på at Danmark måske søgte ind i EØF. LOs formand fastslog at hvis Storbritannien trådte ind, ville Danmarks stilling være ”forandret”, men samtidig var hans leder ikke nogen ”*egentlig argumentation for en dansk tilslutning til De Seks*”²²⁹. Det er vist det man kalder en prøveballon. Han nævnte forbigående at fagbevægelsen var bekymret for beskæftigelsen, men det var mere med hensyn til industriens konkurrenceevne og mindre med hensyn til indvandring af arbejdskraft²³⁰. I Arbejderbevægelsens Erhvervsråd var man mere forbeholden. I juni skrev Dalgaard i et brev til Kampmann at Erhvervsrådet havde drøftet forhandlingssituationen, og at man ikke mente at Danmark skulle forhandle færdig før arbejderbevægelsen havde drøftet sagen. Det betød nærmest i praksis at AE skulle være et slags overhus hvor regeringen skulle have godkendt sin politik²³¹. Hans Rasmussen understregede i et avisinterview d. 1/8 at fagbevægelsen så på optagelsesforhandlingerne med en vis ængstelse, for et medlemskab kunne betyde at Danmark ikke kunne føre en selvstændig økonomisk politik der stimulerede beskæftigelsen. Den endelige stillingtagen ville bero på en helhedsvurdering af forhandlingsresultatet. Mens Hans Rasmussen ærgrede sig over at de nordiske ’arbejderregeringer’ ikke kom med et samlet initiativ, var Eiler Jensen mere tilbøjelig til at forsvare regeringens handling med hensynet til landbrugseksporten²³². I samme nummer af Socialdemokratiske Noter findes en samling af spørgsmål og svar om EØF som giver sig ud for at afspejle synspunkter for og imod fællesmarkedet. Reelt er det gendrivelser af en

²²⁸ UM 73.B.66.f/9/a/II/1959: Brev fra AE til H.C. Hansen dateret 9/7 – 1959 signeret Dalgaard & Paldam. Noget tyder på at aktionen var koordineret med Industrirådet, for det sendte nemlig også en hilsen til statsministeren d. 4/7-1959 med opfordring om en ”*gennemgribende toldrevision*” (samme journal).

²²⁹ Løn og Virke 1961 s. 193.

²³⁰ Løn og Virke august 1961, s. 209.

²³¹ AE 91: Brev fra AE til Kampmann dateret d. 29/6-1961.

²³² Hans Rasmussen og Eiler Jensen citeret i Socialdemokratiske Noter 1960-61 s. 969ff.

række skeptiske spørgsmål. Da Noterne særligt blev skrevet til socialdemokratiske tilidsmænd, kan man ikke undgå at få den tanke at svarene skulle levere argumenter til forsvar for Socialdemokratiets politik ude på arbejdspladserne. Det var stærke sager. Fx afskrives Norden som politisk og økonomisk enhed, de politiske konsekvenser af tilslutning til EØF bagatelliseres, og det forudses at den sociale harmonisering og frie bevægelighed af arbejdskraft blot vil bringe de andre lande op på dansk niveau²³³. Der var bestemt nuancer i fag-toppens holdninger, men hovedlinjen var stærkt forbeholden.

Først på et forretningsudvalgsmøde i oktober 1961 blev LO-toppen enige om en indstilling til regeringen. Eiler Jensen skrev til Kampmann og understregede at LO ikke havde taget endelig stilling. Men han opfordrede til at regeringen fik parternes frie dispositionsret på arbejdsmarkedet 'fastslået' under forhandlingerne. Hermed mentes formentlig at man ønskede disse rettigheder traktatfæstet. LO ville også have præciseret at: *"Danmark ikke er forpligtet til at modtage fremmed arbejdskraft, hvis der her i landet findes ledig arbejdskraft, der kan påtage sig det pågældende arbejde, og ... at udenlandske arbejdere, der kommer her til landet, må overføres til de respektive danske organisationer og få deres løn- og arbejdsforhold reguleret efter de gældende overenskomstaftaler"*²³⁴.

Krag og centraladministrationen på listefødder

I Arbejds- og i Socialministeriet nåede man langt hen ad vejen til samme konklusion som fagbevægelsen. Tilslutning til EØF kunne medføre mærkbare forandringer på arbejdsmarkedet. De to ministerier nedsatte i efteråret 1957 et fælles udvalg med departementschef i Socialministeriet Erik Dreyer som formand der skulle se på de arbejdsretslige og sociale implikationer af en eventuel dansk tiltræden til Rom-traktaten. Det var en del af den større vurdering af konsekvenserne af dansk EØF-medlemskab som Udenrigsministeriet havde iværksat. Udvalgets rapport konkluderede:

"På den ene side kan der...være risiko for en bortvandring af danske faglærte arbejdere under ledighed inden for de pågældende grupper her i landet. På den anden side kan man under hensyn til det relativt høje levestandard i Danmark ikke se bort fra risikoen for en samlet nettotilgang til Danmark af arbejdskraft udover,

²³³ Ibid. s. 976ff.

²³⁴ AE 91: Brev fra Eiler Jensen til Kampmann dateret d. 20/10 1961. Se også Løn og Virke 1. november 1961, s. 305.

*hvad beskæftigelsesmulighederne her i landet giver basis for, så at resultatet bliver en forøget arbejdsløshed i Danmark”.*²³⁵

Denne passus var beregnet til at blive offentliggjort i den samlede oplysningsrapport til borgerne i fem bind: ”*Danmark og de europæiske markedsplaner*”. Men denne konklusion så ikke alt for pæn ud hvis man gerne ville beholde muligheden for at Danmark kunne tiltræde EØF. Derfor udarbejdedes nogle ændringsforslag til rapportens konklusioner i udenrigsministeriet. I det ovenfor citerede skulle den sidste sætning erstattes af:

*”På den anden side kan man ikke se bort fra risikoen for, at der under højkonjunkturer tilvander arbejdskraft fra udlandet, udover hvad der på længere sigt er beskæftigelsesmuligheder for.”*²³⁶

Faren for indvandring blev begrænset til ’højkonjunkturer’ og formuleringen ’at resultatet bliver en forøget arbejdsløshed’ blev helt fjernet. I den sidste formulering er det den udenlandske arbejdskraft der ikke er plads til. Udenrigsministeriets rettelse blev brugt i den endelige, offentliggjorte rapport²³⁷. Nu skal man ikke overdramatisere effekten af denne lille ændring, men man kunne godt forestille sig at en formulering som ’resultatet bliver en forøget arbejdsløshed’ kunne være blevet slået stort op i visse dele af pressen. Der kan ikke have været nogen faglig begrundelse for at rette i udvalgets rapport, det er udelukkende sproglig kosmetik. Udenrigsministeriets embedsmand har haft sin ministers ’åben dør politik’ i baghovedet og sørget for at han ikke fik blokeret en mulighed med en ophidset folkestemning. Han har måske også tænkt på at Krag kunne få problemer i sit eget bagland hvis han fastholdt muligheden for at kaste Danmark ud i ’forøget arbejdsløshed’. Udenrigsministeriet var ikke interesseret i et alt for negativt billede af EØF for selvom dansk tiltræden på det tidspunkt ikke var på tapetet, kunne det blive aktuelt senere. Danmarks mulighed for det blev anvendt som pressionsmiddel i WFTA-forhandlingerne. Rapport-udvalgets formand Erik Dreyer holdt i øvrigt i efteråret 1961 et radioforedrag om det fælles arbejdsmarked. Her spåede han at der pga. den høje beskæftigelse i EØF næppe var større risiko for at arbejdere fra fællesmarkedslandene ville søge

²³⁵ UM 73.B.66.C/6 læg 1: ”*Redegørelse fra det under arbejdsministeriet og socialministeriet nedsatte udvalg angående traktaten om oprettelse af ’Det europæiske økonomiske fællesskab’*” januar 1958, s. 5f.

²³⁶ UM 73.B.66.C/6 læg 1: ”*Forslag til ændringer i sammendraget af udvalgets rapport*”. Ikke dateret eller signeret. Her kan man finde flere eksempler på rettelser, som gør formuleringerne ’rundere’.

²³⁷ ”*Danmark og de europæiske markedsplaner*” bind 3, s. 45. Se også *Socialdemokratiske Noter 1958-59*, s. 286 hvor rapporten omtales.

til Danmark. Han fremhævede tværtimod faren for udvandring af dansk, faglært arbejdskraft i tilfælde af en lavkonjunktur²³⁸. Enten havde han ændret opfattelse siden rapportens udfærdigelse, eller også følte han sig bundet af loyalitet til den beslutning som den danske regering havde taget og ville ikke medvirke til at øge modstanden i fagbevægelsen mod den.

Der findes næppe nogen fuldstændig neutral oplysningsvirksomhed, og det var heller ikke tilfældet i markedsspørgsmålet. Embedsmændene måtte udføre en vanskelig balancegang mellem kravet om neutralitet og loyalitet overfor systemet. En balancegang der fik dem til at tøve med at offentliggøre noget der kunne øge modstanden mod EØF. Embedsværkets selvjustits støttede sig til en fingerspidsfornemmelse for Danmarks aktuelle situation og ministerens politiske meldinger.

Krag forsøgte også at dæmpe frygten i fagbevægelsen for konsekvenserne af arbejdskraftens fri bevægelighed. I et brev til Dalgaard og Paldam fik han luft for en tydelig irritation over hvad han opfattede som en skræmmekampagne fra fagbevægelsen:

*”Jeg går ud fra, at den undertiden påståede, men fejlagtige opfattelse, at man i fællesmarkedet skal stile mod samme lønniveau overalt, ikke ligger bag disse udtalelser. I et fælles marked uden told og restriktioner vil effektive arbejdere i Norden vedvarende erholde højere løn end mindre effektive, f.eks. i Italien. Samtidig vil den stadig hurtigere industrialisering som fællesmarkedet vil fremme påvirke lønniveauet opad.”*²³⁹

Det virkede ikke som om Krag havde de samme betænkeligheder som trods alt var at finde i embedsudvalgets rapport. Eller også valgte han at nedtone dem for at få den nødvendige opbakning fra baglandet.

Krags forhandlingsdilemma

Krag havde i et beroligende brev til Dalgaard og Paldam stillet i udsigt at Danmark kunne få en særprotokol i Rom-traktaten ”...f.eks. vedrørende arbejdskraftens og kapitalens bevægelighed, arbejdsmarkedets forhold, sociallovgivning, etableringsret, adgang til køb af jord o.s.v...”²⁴⁰. Hvis man opnåede disse undtagelser og Storbritannien trådte ind i EØF, ville fagbevægelsen få svært ved at fastholde sin skepsis. Men det var ikke med

²³⁸ Foredraget er trykt i ”Danmark og de seks – 10 eksperters redegørelser og Rom-traktatens fulde tekst” s. 51ff, se især s. 54-55.

²³⁹ JOK 48: ”Svar til Frederik Dalgaard & Jørgen Paldam” 8/7 1961.

²⁴⁰ Ibid.

Krags gode vilje at disse undtagelsesbestemmelser skulle forhandles hjem. Han anså fagbevægelsens frygt for massearbejdsløshed for overdrevet, men havde han råd til at overhøre deres anbefalinger? Fra folketingets talerstol havde han lovet at reglerne for arbejdsmarkedet skulle udarbejdes i samråd med arbejdsmarkedets organisationer²⁴¹. Krag var i tvivl om han skulle love dette. I et udkast til Danmarks strategi ved optagelsesforhandlingerne fra juli havde han skrevet: ”*Hvorvidt Danmark vil kunne acceptere bestemmelserne om arbejdskraftens frie bevægelighed vil i øvrigt afhænge af fagbevægelsens holdning til spørgsmålet*”. Præcis denne sætning var ikke med i en revideret udgave²⁴². Man må konkludere at dette spørgsmål voldte problemer for Krag for hans personlige opfattelse var at Danmark inklusive arbejderbevægelsen var bedst tjent med et fuldt medlemskab, og det lod han også skinne igennem offentligt. I en artikel skrev han at ”... *kun fuldt medlemskab kan tilgodese de hensyn, Danmark må sætte i forgrunden*...”²⁴³ Han nævnte forbigående muligheden for at få en særprotokol med undtagelser men understregede: ”*Det er ikke et modvilligt Danmark der melder sig til forhandling*”²⁴⁴. I september 1961 sagde han i en tale at Danmark kun som fuldt medlem kunne være med til at udfylde den ramme som Rom-traktaten var. Det ville blive vanskeligt at opnå undtagelser for denne traktat var resultatet...

*”...af en lang og besværlig forhandling mellem de seks oprindelige medlemmer, og hver bestemmelse deri er udtryk for et kompromis i form af en afbalancering af en række indbyrdes modstridende synspunkter...Jeg tror derfor, at det hverken er realistisk eller hensigtsmæssigt at regne med, at Danmark specielle problemer...vil kunne løses ved sådanne ændringer af Rom-traktaten...”*²⁴⁵

Danmarks problemer måtte ”...*tilgodeses ved specialprotokoller hvorved der på det ene eller det andet område for kortere eller længere tid tilstås Danmark en særstilling*...”²⁴⁶

’For kortere eller længere tid’ men altså ikke permanent. I december 1961 ser det ud til at Krag havde været udsat for kritik fra EØF-skeptikerne for ikke at respektere regeringens forhandlingsmandat. Piben havde i hvert fald fået en anden lyd, for han forsikrede:

²⁴¹ Folketingstidende, Folketingets forhandlinger 1960-61, sp. 4681.

²⁴² JOK 48: ”*Notits vedrørende hovedproblemer i forbindelse med Danmarks eventuelle tilslutning til Det europæiske økonomiske fællesskab*” (Om møde i UM d. 25. juli 1961) i 2 udgaver.

²⁴³ Aktuelt 18/8 1961: ”*Danmarks stilling*”.

²⁴⁴ Ibid.

²⁴⁵ Bøgh (red.) s. 142-156, citat s. 150f. Tale i Studenterforeningen og Frit Forum, september 1961.

²⁴⁶ Ibid. s. 151.

”Det danske forhandlingsoplæg overfor Fællesmarkedet...søger netop at sikre tilslutningen paa saadanne vilkaar, at Danmarks særlige sociale og arbejdsretlige struktur bevares og styrkes. F.eks...at arbejdsmarkedets forhold vedvarende fortrinsvis afgøres af organisationerne...”²⁴⁷

Som bekendt kom det aldrig til en afprøvning af Krag's vilje til at fastholde de danske særstandpunkter. De Gaulles veto mod Storbritanniens optagelse i januar 1963 satte også en stopper for de danske optagelsesforhandlinger. Krag ville ikke have ladet ”musketér-hensyn” til Norden og de øvrige EFTA-lande holde Danmark ude af et EØF der inkluderede Storbritannien, og han forlangte ikke andet end modifikationer og små undtagelser fra de socialpolitiske bestemmelser²⁴⁸. Krag's understregning af, hvor vanskeligt det ville blive at pille ved Rom-traktatens nøje afstemte kompromiser, kan have haft til formål at forsyne ham med et alibi, der i tilfælde af at Danmarks optagelse stod og faldt med det, kunne give ham mulighed for at, fravige kravet om en dansk særprotokol. Herefter kunne han have præsenteret en dansk aftale som et *fait accompli*.

²⁴⁷ Information 30-31/12 1961: ”Danmark og Europa”.

²⁴⁸ Se Johnny Laursen: ”Next in line? Denmark and the EEC Challenge” i Griffiths og Ward (red.): ”*Courting the common market: The first attempt to enlarge the european community 1961-63*” s. 221.

DELKONKLUSION: REGERINGENS FORHANDLINGSMANDAT

Regeringen var med god grund forsigtig, da den skulle sikre sig opbakning til at optage forhandlinger med EØF i sommeren 1961. Med erklæringer om undtagelser for Danmark på arbejdsmarkedet forsøgte den på forhånd at tage luften ud af den kritik man ventede ville komme. Der var ingen grund til at vække 'de sovende hunde' tidligere end nødvendigt, som Krag sagde.

Fagbevægelsen havde siden 1957 vedvarende argumenteret imod dansk medlemskab af EØF. Topfolkene i DSF/LO henvendte sig med hjælp fra AE direkte til medlemmerne og man forsøgte også at påvirke Socialdemokratiets top. Jørgen Paldam og til dels Frederik Dalgaard fra AE synes mest at have frygtet de politiske konsekvenser af en tilslutning. Danmarks politiske forankring i arbejderbevægelsens nordiske højborg ville gå tabt til fordel for et centraleuropæisk, borgerligt embedsmandsvælde. Det ser ud som om deres bekymringer var mere politiske end fagretslige.

LOs formand Eiler Jensen derimod var alvorligt bange for at alt det som fagbevægelsen havde tilkæmpet sig de sidste 50-60 år ville forsvinde i den blå luft hvis man indførte fri bevægelighed på arbejdsmarkedet, og det gjorde han flere statsministre opmærksom på. Alligevel gik han ikke så skarpt i rette med regeringen da den søgte om medlemskab i sommeren 1961, som man måske kunne have ventet. Han accepterede de samfundsøkonomiske motiver for at følge Storbritannien, men hvis den danske aftale med EØF ikke kom til at indeholde de undtagelser fagbevægelsen havde bedt om, tror jeg ikke han ville have billiget Danmarks optagelse. Eiler Jensens mere forsigtige stil tog måske hensyn til at Socialdemokratiet i de senere år havde demonstreret vilje til at desavouere fagbevægelsen, hvis det var nødvendigt senest under storkonflikten i 1956.

Regerings forbehold var designet til at tage højde for fagbevægelsens skepsis. Det hører dog også med til det samlede billede at store dele af Socialdemokratiet og Det radikale Venstre også var stærkt forbeholdne.

KONKLUSION OG PERSPEKTIVERING

Det europæiske økonomiske fællesskab var grundlæggende et politisk projekt, om end det også gav økonomiske fordele for medlemslandene. Danmarks første ansøgning til EØF blev primært motiveret økonomisk. Et fællesmarked inklusive Storbritannien ville omfatte ca. halvdelen af Danmarks samlede udenrigshandel med et stort udviklingspotentiale, når restriktionerne blev afviklet. Et fælles, reguleret marked for landbrugsvarer i Europa stod for landbruget næsten som Det forjættede Land.

Krag gjorde utallige gange opmærksom på at Danmark måtte tilslutte sig et større marked for at fremskynde og stimulere industrialiseringen af Danmark. Fremvæksten af en stærk industri krævede adgang til et stort og købedygtigt marked. Det nordiske kunne under ingen omstændigheder stå alene fordi den nordiske samhandel ikke var stor nok. Han var klar over at der ville opstå nogle overgangsvanskeligheder for de mange hjemmemarkedsbaserede virksomheder, og at nogle af dem ikke ville overleve omstillingen. Men han var overbevist om at det store marked ville byde på nye muligheder for beskæftigelse. Det største marked var først WFTA. Senere valgte regeringen nødtvungen EFTA. Hvis Storbritannien blev lukket ind i EØF, ville det være det største marked. Ergo anbefalede Krag og regeringen at Danmark fulgte briterne. Krag havde altså ikke blikket rettet mod Bruxelles fra starten. Han forsøgte blot at være fordomsfri og holde alle muligheder åbne for Danmark.

De politiske hensigtserklæringer i Rom-traktaten vakte imidlertid bekymring – ikke mindst i store dele af arbejderbevægelsen. Socialdemokratiet havde i efterkrigstiden forsøgt at føre en neutral sikkerhedspolitik som forsøgte at opretholde en neutral, nordisk bufferzone mellem Øst og Vest. EØF var en organisation af NATO-lande som bestemt ikke kunne kaldes neutrale, og et af medlemslandene havde 20 år tidligere været besættelsesmagt i Danmark. Indtræden i De Seks ville være et alvorligt slag for den ærkesocialdemokratiske NF-plan som havde stor folkelig opbakning, og dele af fagbevægelsens ledelse frygtede at de rettigheder som arbejderbevægelsen gennem 70-80 år havde kæmpet for, på længere sigt ville blive udvandet eller helt inddraget.

Krag delte efter alt at dømme ikke disse politiske betænkeligheder. En sjælden gang kunne man opleve ham udtale sig positivt om et stærkt og forpligtende overnationalt samarbejde i Europa. Han var ikke så fremmed overfor tanken om dansk deltagelse i

det som andre dele af partiet, og han var overbevist om at det også var i industriarbejder-nes interesse. Han havde flere grunde til at tro at det fremtidige samarbejde ikke ville resultere i Europas forenede Stater. For det første var Storbritannien ikke vild med tan-ken, og for det andet var der med Fouchet-planen ikke lagt op til overstatsligt samarbejde på forsvarsområdet.

På trods af de Gaulles vetoer mod Storbritanniens optagelse var Danmarks kurs mod fællesmarkedet med den første ansøgning lagt fast. Forløbet op til Danmarks ende-lige optagelse i EF i 1972 minder med sin NORDEK-optakt meget om perioden 1957-61. Efter de Gaulles andet veto i 1967 besluttede den danske VKR-regering at relancere det nordiske samarbejde i en mere ambitiøs form end NF-modellen. I modsætning til NF var NORDEK ikke tænkt som et alternativ til EF, men som et samarbejde der skulle forberede de nordiske lande på EF, så man evt. samlet kunne søge optagelse i EF. Forhandlin-gerne om NORDEK afsluttedes i februar 1970²⁴⁹, men den finske regering meddelte pludselig at den ikke kunne ratificere aftalen. I mellemtiden var de Gaulle i april 1969 overraskende trådt tilbage og det betød at vejen til EF var åbnet for Storbritannien, Irland og Danmark.

VKR-regeringen forhandlede herefter en dansk optagelse i EF på plads fra juni 1970 til januar 1972. Den hurtige omstilling fra Norden til Europa efterlod mange social-demokrater og radikale med betydelige tømmermænd, som det var tilfældet i 1961. Krag fritstillede Socialdemokratiets folketingsmedlemmer i markedsspørgsmålet og for at tage brodden ud af spørgsmålet før det forestående folketingsvalg krævede Socialdemokratiet en folkeafstemning om EF-tilslutningen. I 1972 sagde 63% af dem, der stemte, ja til dansk medlemskab af EF. Ser man bort fra SF, så var antallet af nej-stemmer sandsynlig-vis størst i Socialdemokratiet²⁵⁰.

Indtil 1961 havde markedspolitikken ikke givet problemer med baglandet, men den sommer startede en heftig og følelsesladet debat i arbejderbevægelsen som fortsatte helt til 1972 og et godt stykke efter. Socialdemokratiet måtte helt fra første færd understrege at Danmarks interesser i det europæiske projekt udelukkende var økonomisk for at sikre opbakning til projektet. Den politiske videreudvikling af EF-samarbejdet skabte allerede i 70'erne betydelige problemer for Socialdemokratiet, der lige siden har haft store proble-

²⁴⁹ Se B. Olesen & Laursen s. 145ff. og Jens Christensen: ”Danmark, Norden og EF 1963-72” i B.N. Thomsen (red.): ”*The Odd Man Out?*” s. 135-152, især s. 138ff.

mer med at finde fodfæste i Europapolitikken. Den politiske ledelse i partiet er også i 1999 trængt i defensiven hver gang der opstår nye initiativer til politisk samarbejde i EU. På mange måde minder Krag's forsigtige udmeldinger om Danmarks forhold til det europæiske samarbejde om en anden socialdemokrat med akademisk baggrund. Danmarks statsminister og formand for Socialdemokratiet Poul Nyrup Rasmussen sagde i sin sidste nytårstale om Danmark og den fælles europæiske valuta:

*"Min personlige holdning er: Jeg tror, det er bedst for Danmark, for beskæftigelsen og for vort velfærdssamfund, at vi på et tidspunkt tilslutter os euro'en"*²⁵¹.

Både Krag og Nyrup var/er mere positive overfor et overstatsligt Europa og de muligheder det giver Danmark, end de turde/tør give udtryk for. Formandens problemer med sit bagland i Europapolitikken i 1999 har rødder tilbage i den forbeholdne ansøgning i 1961. Socialdemokratiets (og andre partiers) vælgere føler sig taget ved næsen, når der tages politiske initiativer i EU. Det var jo ikke det man havde sagt ja til, hvis man havde ja. Derfor lever skismaet mellem de økonomiske interesser i og de politiske konsekvenser af Danmarks medlemskab af det europæiske samarbejde fortsat i bedste velgående.

²⁵⁰ Se meningsmålinger op til afstemningen i B. Olesen & Laursen s. 159.

²⁵¹ Her citeret fra Jyllands-Posten 2. januar 1999.

Litteratur/Trykte kilder

- Andersen, Jørgen Goul:** *"Politik og samfund i forandring"* Columbus 1993.
- Bertolt, Oluf et alii:** *"En bygning vi rejser"* Den politiske arbejderbevægelses historie i Danmark, bind III København 1955.
- Bjøl, Erling:** *"Hvem bestemmer? – studier i den udenrigspolitiske beslutningsproces"* København 1983
- Blidberg Kersti:** *"Ideologi och pragmatism – samarbetet inom nordisk socialdemokratisk arbetarrörelse 1930-1955"* i *Den jyske Historiker* 69-70, s.132-150.
- Bloemen, Erik:** *"A Problem to Every Solution. The Six and the Free Trade Area."* i Borring Olesen: *"Interdependence versus Integration"* s. 182-195.
- Boserup, Esther:** *"Dansk importregulering gennem 15 aar"* i *Nationaløkonomisk tidsskrift* nr. 85, 1947 s. 37-67.
- Branner, Hans:**
1990 *"Vi vil fred her til lands..."* i *Vandkunsten* nr. 3, s. 47-90.
1992 *"Danish European Policy since 1945: The question of sovereignty"* i Kelstrup (red.): *"European Integration and Denmark's participation"* København s.297- 327.
1993 *"På vagt eller på spring? Danmark og europæisk integration 1948-53"* i Birgit Nüchel Thomsen (red.): *"The Odd Man Out? Danmark og den Europæiske integration 1948-1993"*, Odense s. 29-64.
- Brusse, Wendy Asbeek:** *"European Trade and Commercial Policies. Quotas, Tariffs and the OEEC"* i Borring Olesen (red): *"Interdependence vs. Integration"* s. 96-114.
- Bøgh, Nikolaj (red.):**
"Jens Otto Krag. Man har et standpunkt...Taler og artikler 1948-1978" Aschehoug 1997.
- Camps, Miriam:** *"Britain and the European Community 1955-63"* Oxford 1964.
- Christensen, Jens:** *"Danmark, Norden og EF 1963-72"*
i B.N. Thomsen (red.): *"The Odd Man Out? Danmark og den Europæiske integration 1948-1993"* Odense 1993 s. 135-152.
- Dickhaus, Monika:** *"The functioning of the European Payments Union"*
i Borring Olesen (red.): *"Interdependence vs. Integration"* s. 82-95.
- Engberg, Jens:** *"I minefeltet. Træk af arbejderbevægelsens historie siden 1936"* 1986.
- Finnemann, Niels Ole:** *"I Broderskabets Aand. Den socialdemokratiske arbejderbevægelses idéhistorie 1871-1977"* Haslev 1985.
- Fuglsang, Jacob:** *"En ny situation. Socialdemokratiets Europapolitik 1948-1961"*
Speciale i Historie ved RUC 1995.
- Gersmann, Paul et alii:** *Dansk toldhistorie V*, København 1987
- Griffiths, Richard T.:** *"The United Kingdom and the Free Trade Area: A Post Mortem"*
i Borring Olesen: *"Interdependence vs. Integration"* s. 167-181.
- Groeben, Hans von der:**
"The European community – the formative years" Luxembourg 1985.
- Hansen, Peter:**
1969 *"Danmark and European Integration"* i *Cooperation and conflict* 4, s. 13-46.
(u.å.) *"Die Formulierung der dänischen Europapolitik"*
i *Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik*, vol. 13, s. 1-31.
1974 *"Adaptive Behaviour of Small States: The case of Danmark and the European Community"*

- i Sage International Yearbook of foreign policy studies vol. 2, s. 143-174.
- Hansen, Svend Aage:** "Økonomisk vækst i Danmark", vol 2. København 1984
- Hansen, Søren (red.):** "Krag – som vi kendte ham." Randers 1978
- Hækkerup, Per:** "Danmarks udenrigspolitik" Århus 1965
- Jensen, Leon Dalgas:**
- 1991a "Dansk forsvar og Marshallplanen 1947-1960." i Historisk Tidsskrift s. 459-506.
- 1991b "NATO og danske økonomisk-politiske interesser 1949-56" i Due-Nielsen et.al. (red.): "Danmark Norden og NATO 1948-1962" Jurist og Økonomforbundets forlag s. 83-119.
- Just, Flemming & Thorsten B. Olesen:** "Danish Agriculture and the European Market Schism, 1945-1960" i Borring Olesen: "Interdependence vs. Integration" s. 129-146.
- Kaarsted, Tage:**
- 1992 "De danske ministerier 1953-1972." København.
- 1964 "Regeringskrisen 1957" Århus.
- Katzenstein, P.J.:** "Small states in World Markets", New York 1985.
- Knudsen, Knud, et alii:** "Kampen for en bedre tilværelse" Fremad 1991.
- Krag, Jens Otto:**
- (u.å.) "De europæiske markedsplaner og Danmark" i Fremtiden, Årg. 14, nr. 2, s. 9-12.
- (u.å.) "Danske og fællesnordiske økonomiske problemer" i Elektroteknikeren, årg. 52, s. 262-68.
- 1957 "Store økonomiske problemer" i Verdens Gang, bind 3, s. 65-71.
- Krag, J.O. (red.):** "Tidehverv og samfundsorden" København 1954.
- Krag, J.O. & K.B. Andersen:** "Kamp og fornyelse" Fremad 1971.
- Kristensen, Thorkil et alii:** "De europæiske markedsplaner" København 1958.
- Kristensen, Thorkild:** "De europæiske markedsplaner" i Revision og Regnskabsvæsen, Årg. 27, , s. 259-67; 313-26.
- Laursen, Johnny:**
- 1993 "Mellem fællesmarkedet og frihandelszonen. Dansk markedspolitik 1956-58" i Birgit Nüchel Thomsen (red.) "The Odd Man Out? Danmark og den Europæiske integration 1948-1993", Odense s. 65-88.
- 1994a "Fra Nordisk Fællesmarked til Helsingfors Konvention – nordisk økonomisk samarbejde, 1945-62" i Den jyske Historiker 69-70.
- 1994b "De nye mandariner i dansk markedsdiplomati. Jens Otto Krag og embedsmændene, 1953-1962" i Vandkunsten 9-10.
- 1996a "Indenrigspolitikens fortsættelse med andre midler? Samspillet mellem indenrigspolitik og udenrigsøkonomi i nyere dansk historie" i Den jyske Historiker nr. 73 s. 55-73.
- 1996b "Next in line: Denmark and the EEC challenge" i Griffiths og Ward (red.): "Courting the common market: The first attempt to enlarge the european community 1961-63", London, s.211-224.
- 1998 "Kontinuitet og forandring i det nordiske samarbejde" i Johan P. Olsen & Bjørn Otto Sverdrup (red.): Europa i Norden. Europeisering av nordisk samarbeid, Tano-Aschehoug, , s. 34-63.
- (u.å.) "Historical studies of Denmark's Policy towards European Integration. Old and new Frontiers, 1945-1980." (Bibliografi) i Knud Erik Jørgensen (red.): "Made in Denmark. Essays on Danish legal, historical, and political science research on the EC and the EU" Arbejdspapir fra Institut for Statskundskab.
- Laursen, Johnny N & Thorsten B. Olesen:**

"A Nordic Alternative to Europe?" Core arbejds-papir 2/1998.

Lindberg, Leon N.:

"*The Political Dynamics of European Economic Integration*" Stanford/Oxford 1963

Loth, Wilfred: "*Der Weg nach Europa*" Göttingen 1996.

af Malmberg, Mikael: "*Den ståndaktiga nationalstaten*" Lund 1994.

af Malmberg, Mikael & Johnny **Laursen**: "*The Creation of EFTA*"

i Borring Olesen (red.): "*Interdependence versus Integration*" s. 197-210.

Miljan, Toivo: "*The reluctant europeans. The attitudes of the Nordic Countries toward European integration*" London 1977

Milward, Alan S.:

1984 "*The Reconstruction of Western Europe 1945-51*" London (1992)

1994 "The European Rescue of the Nation-State" London 2. udg. (1995)

Molin, Karl & Thorsten B. **Olesen**: "*Security Policy and Domestic Politics in Scandinavia 1948-49*" i Borring Olesen (red.): "*Interdependence vs. Integration*" s. 62-81.

Mørch, Søren: "*Den sidste Danmarkshistorie*" København 1996.

Nelson, George R.: "*Fællesmarkedet og frihandelsområdet*"

i *Socialt tidsskrift*, 34. årg., nr. 2-3 1958, s. 17-48.

Nielsson, Gunnar P.: "*Denmark and european integration. A Small country at the crossroads*" Upubliceret Ph. D. afhandling fra University of California 1966.

(findes i kopi på Historisk Instituts bibliotek).

Olesen, Thorsten Borring:

1994a: "*Jagten på et sikkerhedspolitisk ståsted. Socialdemokratiet og holdningerne til sikkerhedspolitikken 1945-48*" i Birgit Nüchel Thomsen (red.): "*Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945*" Odense, s. 15-54.

1994b: "*Brødrefolk, men ikke våbenbrødre – diskussionerne om et skandinavisk forsvarsforbund 1948-49*" i *Den jyske Historiker* nr. 69-70, s. 151-178.

Olesen, Thorsten Borring & Johnny **Laursen**:

"*Det europæiske markedsskisma 1960-72*" i Tom Swienty (red.) "*Danmark i Europa*", Viborg 1994 s. 95-160.

Olesen, Niels Wium: "*Jens Otto Krag og 'Fremtidens Danmark'*"

i *Historie*, ny række 19, 1 (1994), s. 46-72.

Pinder, John: "*The Influence of European Federalists in the 1950s*"

i Borring Olesen (red.): "*Interdependence vs. Integration*" s. 213-244.

Phillip, Kjeld: "*Foran tilslutningen til det ydre frihandelsområde*"

i *Nordisk Administrativt tidsskrift*, Årg. 40 s. 303-21.

"*Danmark mellem Norden og 'De Seks'*"

i *Nationaløkonomisk tidsskrift* vol. 95, s. 289-304.

"*Danmarks økonomiske politik 1949-1959*"

i *Revision og Regnskabsvæsen* vol. 6, 1959 s. 257-268.

Petersen, Nikolaj:

1978: "*Optionsproblematikken i dansk sikkerhedspolitik 1948-49*"

i Niels Amstrup og Ib Faurby (red.): "*Studier i dansk udenrigspolitik*", Århus

1991 "*Atlantpagten eller Norden? Den danske alliancebeslutning 1949*" i Due-Nielsen et alii (red.): "*Danmark, Norden og NATO 1948-1962*" s. 17-43 Gentofte.

Rasmussen, Erik: "*H.C. Hansen, J.O. Krag og udenrigsministeriet. Kommentarer omkring efterkrigstidens socialdemokratiske lederskikkelser.*"

i *Historie*, Ny Række 14, 1981-83.

Rasmussen, Hanne & Mogens Rüdiger:

"Tiden efter 1945" (Gyldendals Danmarkshistorie bind 8) København 1990

Rerup, Lorenz: *"Tiden 1864-1914"* (Gyldendals Danmarkshistorie bind 6) København 1989

Rhenisch, Thomas: *"Political and Economic Foundations of the European Economic Community"* i Borring Olesen (red.): *"Interdependence vs. Integration"* s. 147-163.

Schroeder, P.: *"Europa eller Norden? Socialdemokratiets akademikere og spørgsmålet om dansk deltagelse i et internationalt økonomisk samarbejde i perioden 1957-63"*, Speciale i Historie ved Københavns Universitet 1989.

Skak-Nielsen, N.V.: *"EFTA's dannelse og dansk Europapolitik 1959-1963"*

i Birgit Nüchel Thomsen (red.): *"The Odd Man Out? Danmark og den Europæiske integration 1948-1993"* Odense 1993 s. 105-134.

Rosendahl, Johannes: *"Danmark og Romunionen"* i Dansk Udsyn, Årg. 38, s. 95-117.

Stråth, Bo: *"Nordic Industry and Nordic Economic Cooperation"* Stockholm 1978.

Sørensen, Vibeke:

1991a: *"How to become a member of a Club without joining. Danish Policy with respect to european sector integration schemes, 1950-1957."*

i Scandinavian Journal of History 1991/2, s. 105-124.

1991b: *"Den skandinaviske model og Europa – dilemmaer i dansk arbejderbevægelses holdning til europæisk integration 1950-1980"*

i Årbog for arbejderbevægelsens historie 1991, s. 13-48.

1993 *"Between interdependence and integration: Denmark's shifting strategies"* i Alan S. Milward et alii (red.): *"The Frontier of National Sovereignty"* London s. 89-116.

1994 *"Fra Marshall-plan til de store markedsdannelse 1945-59"*

i Tom Swienty (red.) *"Danmark i Europa"*, Viborg s. 9-91.

1995 *"Nordic Cooperation – A Social Democratic Alternative to Europe?"*

i Borring Olesen (red.) *"Interdependence vs. Integration"* Odense

1997 *"Denmark and the OEEC"*

i Richard T. Griffiths: *"Explorations in OEEC history"* Paris, s. 159-169.

Thomsen, Birgit Nüchel:

"Danmarks vej til Europa 1957-1961" i samme (red.) *"The Odd Man Out? Danmark og den Europæiske integration 1948-1993"* Odense 1993 s. 105-134.

Virkner, Helle: *"Hils fra mig og kongen"* Aschehoug 1994

Villaume, Poul:

"Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961" Eirene 1995.

Villumsen, Holger:

"Det danske Socialdemokratis Europapolitik 1945-49" Odense 1991.

Wendt, Frantz:

1959: *"The Nordic Council and Co-operation in Scandinavia"* København.

1966: *"Besættelse og Atomtid"* (Politikens Danmarkshistorie bind 14) København..

Quin, Marc: *"The OEEC and the common market"* Paris 1958.

"Et fælleseuropæisk marked? Danske arbejdere og industrifolk diskuterer på 4 møder arrangeret af D.S.M.F., problemer vedrørende samhandelen i Europa".

Pjece udgivet af Dansk smede og maskinarbejderforbund u.å. ca. 1958.

"Danmark og Det europæiske Fællesskab".

Pjece udgivet af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd 1961.
”Danmark de 6 og de 7” Pjece udgivet af Arbejderbevægelsens Erhvervsråd u.å. ca. 1960
”Danmark og de seks – 10 eksperter redegørelser og Rom-traktatens fulde tekst”
Gentofte 1962 (?)

”Danmark og de europæiske markedsplaner”
udgivet af Udenrigsministeriet og Det økonomiske Sekretariat, København 1958:
bind 1 ”Markedsplaner og erhvervsudvikling indenfor industrivareområdet”
bind 3 ”Problemer vedrørende arbejdsmarkedet og socialpolitikken”

Løn og Virke
Jern og Metal
Verdens Gang
Socialdemokratiske Noter
Folketingstidende
Div. avisartikler – bibliografiske oplysninger angivet i noterne.
Dansk biografisk leksikon, 3. udg.

Utrykt kildemateriale

Rigsarkivet:
Udenrigsministeriets akter 1946-72, div. journaler.

Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv:
Arbejderbevægelsens Erhvervsråds arkiv ks. 89-91.
Jens Otto Krags arkiv ks. 47-50.