

# SOCIAL- DEMOKRA- TIET OG DET NORDISKE SAM- ARBEJDE 1945-1972

Af Lars Hovbakke Sørensen

**Inden for Socialdemokratiet har planerne om et øget samarbejde mellem de nordiske lande spillet en vigtig rolle i hele efterkrigstiden. I artiklen analyseres nordpolitikens udvikling i årene indtil Danmarks indtræden i EF.**

I de seneste år er der blevet foretaget en række arkivbaserede analyser af problemstillinger inden for dansk udenrigspolitik i de første tiår efter 2. verdenskrig. I flere af disse undersøgelser er der blevet peget på politikernes indenrigspolitiske overvejelser som en væsentlig medvirkende faktor til at forklare deres udenrigspolitiske prioriteringer.

Når det gælder nordpolitikken, er ét af de steder, hvor denne approach kommer stærkest til udtryk, i Vibeke Sørensens artikel: "Nordic Cooperation – A Social Democratic Alternative to Europe?".<sup>1</sup> Her fremsættes tesen om, at det nordiske samarbejde i 1940'erne og 1950'erne primært var et socialdemokratisk projekt, der bl.a. havde en strategisk styrkelse af industrien på landbrugets bekostning som mål. En udvidelse af det nordiske samarbejde, f.eks. gennem etableringen af en nordisk toldunion, blev således opfattet som et socialdemokratisk alternativ til den europæiske integrationsproces, gennem inddragelse i hvilken det danske landbrug bedst så sine interesser varetaget.

Vibeke Sørensens artikel bygger først og fremmest på en analyse af mødeprotokoller fra forhandlingerne mellem de nordiske ministre, notater fra udenrigsministeriets arkiv m.v., medens det eksisterende private arkivmateriale kun inddrages i meget begrænset omfang. F.eks. er Socialdemokratiets arkiv overhovedet ikke benyttet.

Indeværende artikel vil forsøge at give et bud på årsagerne til udviklingen af Socialdemokratiets nordpolitik i perioden 1945-72 bl.a. gennem inddragelsen af forskelligt arkivmateriale, som ikke eller kun i begrænset omfang tidligere har været inddraget i analyserne af holdningerne til det nordiske samarbejde.<sup>2</sup> Det gælder f.eks. referaterne af møderne i Udenrigspolitisk Nævn, referaterne fra møderne i Socialdemokratiets rigsdagsgruppe samt referaterne af Socialdemokratiets forretningsudvalgs og hovedbestyrelses møder.<sup>3</sup>

Analysen vil understøtte Vibeke Sørensens tese om, at indenrigspolitiske overvejelser har

spillet ind på udformningen af Socialdemokratiets nordpolitik; men samtidig vil analysen modificere hendes tese på i hvert fald to forskellige måder. For det første kan der hos Socialdemokratiet konstateres flere andre vigtige motiver end de rent indenrigspolitiske til prioriteringerne i nordpolitikken. For det andet har de hidtidige arkivbaserede analyser af den danske politiske diskussion om nordisk samarbejde næsten udelukkende fokuseret på regeringen og Socialdemokratiet.<sup>4</sup> En nærmere arkivbaseret undersøgelse af de øvrige danske politiske partiers nordpolitik viser imidlertid, at der også inden for flere af disse, f.eks. Det Konservative Folkeparti, Det Radikale Venstre og Danmarks Retsforbund fandtes en stor interesse for det nordiske samarbejde, forårsaget af en lang række forskellige såvel indenrigs- som udenrigspolitiske motiver.<sup>5</sup> Tesen om det nordiske samarbejde som et rent socialdemokratisk projekt vil på denne baggrund blive afvist.

## Voksende nordisk idédebat 1939-45

Under 2. verdenskrig var tanken om et udvidet nordisk samarbejde inden for en lang række forskellige områder på kraftig fremmarch såvel blandt de danske politikere som i den danske befolkning i det hele taget. Et symptom på det sidstnævnte var stigningen i Foreningen Nordens medlemstal fra ca. 3.000 i 1939 til ca. 33.000 i 1945 samt grundlæggelsen af den nye nordistiske forening Det Frie Nord i 1939.<sup>6</sup>

Det Frie Nord var fra begyndelsen overvejende præget af konservative politikere, mens Foreningen Norden favnede bredere og havde en ledelse, der bl.a. talte fremtrædende politikere fra alle "de fire gamle" partier, dog med tendens til størst deltagelse fra Socialdemokratiet og De Radikale.

I besættelsesårene var det i høj grad inden for disse to foreninger, at den nordiske idédebat havde mulighed for at udfolde sig, og tanken om det nordiske samarbejde blev i løbet af krigsårene her udmøntet i detaljerede pla-

ner og forslag angående f.eks. retspolitisk samarbejde, fælles nordisk statsborgerskab, sikkerhedspolitisk samarbejde, fælles arbejdsmarked og en økonomisk union.

Inden for Foreningen Norden og inden for Socialdemokratiet var det imidlertid navnlig planerne om det økonomiske samarbejde og det fælles arbejdsmarked, der spillede en stor rolle, medens debatten om det sikkerhedspolitiske samarbejde var noget nedtonet. Debatten om det nordiske sikkerhedspolitiske samarbejde havde inden for Det Frie Nord og i konservative kredse i det hele taget i krigsårene i vid udstrækning karakter af en kritik af den måde, hvorpå den socialdemokratisk-radikale regering havde forvaltet hele forsvars- og udenrigspolitikken i tiden op til besættelsen, samt af en kritik af samarbejdspolitikken i de første besættelsesår. Idéen om en nordisk forsvarsunion blev således af de ledende konservative nordister ofte fremsat hånd i hånd med "aldrig mere en 9.april"-konceptet og et mere eller mindre eksplicit krav om en grundlæggende revision af hele forsvaret og en markant oprustning efter krigen afslutning.

Socialdemokratiet indtog da også en meget kritisk holdning til foreningen Det Frie Nord og opfordrede bl.a. redaktørerne på de socialdemokratiske dagblade til systematisk at undlade at omtale arrangementer, hvori Det Frie Nord deltog, og at undlade at nævne foreningen og dens virksomhed i avisspalterne i det hele taget.<sup>7</sup>

Omfanget af den ideologiske forskel mellem Det Frie Nord's konservative og den i Foreningen Norden overvejende mere socialdemokratisk-radikale tilgang til planerne om nordisk samarbejde kom også til udtryk ved, at de to foreninger lå i stærk strid med hinanden næsten helt frem til det tidspunkt, hvor den endelige beslutning om en sammenslutning af foreningerne blev vedtaget i sommeren 1945. Gensidig kritik mellem enkeltmedlemmer af de tidligere to foreningers ledelse forstummede imidlertid først et stykke tid efter sammenslutningen.

Henimod slutningen af krigen udkrystalliserede den nordiske idédebat inden for Social-

demokratiet og Foreningen Norden sig i tanken om dannelsen af en omfattende nordisk politisk og økonomisk union med en vidtgående integration mellem de nordiske lande inden for en lang række områder. Reelt var det nu Nordens Forenede Stater, der var sat på dagsordenen som endemålet for de nordiske samarbejdsbestrebelse. Stadig blev det økonomiske, socialpolitiske og arbejdsmarkedspolitiske samarbejde imidlertid klart prioriteret over det sikkerhedspolitiske samarbejde, idet tanken var, at dannelsen af det nordiske fællesskab skulle tage sin begyndelse med etableringen af samarbejde inden for de førstnævnte områder, og at den udenrigs- og sikkerhedspolitiske overbygning skulle følge efter senere som resultat af en funktionel "spill over"-effekt.<sup>8</sup>

### **Norden og sikkerhedspolitikken 1945-49**

Straks efter besættelsens ophør i maj 1945 opførte også al diskussion om en ny nordisk statsdannelse. Dette gjaldt både diskussionen inden for Socialdemokratiet og Foreningen Norden og for den sags skyld også inden for de øvrige politiske partier og Det Frie Nord. Årsagen hertil var først og fremmest hensynet til Sovjetunionen, som ikke ønskede nogen form for vesteuropæisk blokdannelse etableret og således givetvis heller ikke en forbundsstat af de nordiske lande endsige blot af de tre skandinaviske lande.

Det i danske brede politiske kredse udbredte ønske om ikke at irritere Sovjetunionen hang først og fremmest sammen med et ønske om at opnå denne stormagts anerkendelse af Danmark som en allieret stat trods samarbejdspolitikken i årene 1940-1943 og dermed også dens godkendelse af Danmarks indtræden i De Forenede Nationer.<sup>9</sup> Desuden spillede bl.a. usikkerheden med hensyn til Bornholms fremtidige skæbne en ikke ubetydelig rolle for Danmarks forsigtighed over for Sovjetunionen på dette tidspunkt.

Skrinlæggelsen af idéen om en ny nordisk statsdannelse var imidlertid ikke ensbetyden-

de med en vigende interesse for det nordiske samarbejde. Tværtimod udmøntede besættelsestidens idéudvikling sig nu i drøftelser af en række konkrete samarbejds muligheder inden for forskellige politikområder.

I Socialdemokratiet kom diskussionen om det nordiske samarbejde i de første efterkrigsår bl.a. til at dreje sig om en koordinering af de nordiske landes udenrigspolitik, herunder en koordinering af politikken inden for FN. I den socialdemokratiske samarbejdskomité SAMAK drøftede de ledende socialdemokratiske politikere fra de forskellige nordiske lande således bl.a. en fælles holdning til spørgsmålet om politikken over for det fascistiske Francospanien. Desuden forsøgte man at udforme en fælles nordisk neutralitetspolitik, ifølge hvilken hovedhjørnesteinene i hvert af landenes udenrigspolitik skulle være FN-samarbejdet samt det udenrigspolitiske samarbejde inden for det neutrale Norden.<sup>10</sup>

Gennem holdningen til FN-samarbejdet og det nordiske samarbejde fjernede Socialdemokratiet sig således i de første efterkrigsår fra den isolerede neutralitetspolitik, som havde været et kendetegn for den danske udenrigspolitik i årene op til besættelsen. Idéen om de nordiske lande som en neutral gruppe af lande, der indbyrdes koordinerede store dele af deres udenrigs- såvel som indenrigspolitik udviklede sig blandt en del socialdemokratiske politikere i løbet af årene 1945-47 til en forestilling om Norden som et forbillede for andre lande på såvel det udenrigspolitiske som på det indenrigspolitiske område. Det var forestillingen om, at de nordiske lande repræsenterede en særlig ideologi, som var så væsentlig og værdifuld, at andre lande burde tage den til sig, der her kom til syne.

Den ideologi, der af de socialdemokratiske politikere blev opfattet som en særlig nordisk ideologi, var imidlertid i høj grad identisk med den socialdemokratiske samfundsideologi. Der var på det indenrigspolitiske område f.eks. tale om en forestilling om, at der i de nordiske lande eksisterede en unik social bevidsthed og en særlig interesse for arbejdernes økonomiske og arbejdsmæssige vilkår etc. I



*Hans Hedtoft (t.v.) og H.C. Hansen (t.h.) var to af de fremtrædende socialdemokrater, der argumenterede varmest for øget nordisk samarbejde. (Foto: ABA).*

denne forbindelse var det af indenrigspolitiske grunde også vigtigt for det danske socialdemokrati, som i modsætning til sine skandinaviske søsterpartier i årene 1945-47 var i opposition, at få slået fast i den offentlige debat, at idéen om nordisk samarbejde på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område oprindeligt var en socialdemokratisk idé. F.eks. lagde de danske socialdemokrater stor vægt på, at der skulle ske en koordinering mellem de nordiske socialdemokratier i forbindelse med udarbejdelsen af forslaget om og etableringen af det fælles nordiske arbejdsmarked, idet dette for det første ville øge de danske socialdemokraters indflydelse på forslagets indhold i forhold til den danske regerings indflydelse herpå, for det andet ville øge mulighederne for i den danske offentlighed at fremstille idéen om et nordisk arbejdsmarked som en socialdemokratisk idé og derved opnå en større del af anerkendelsen for forslagets gennemførelse og dermed måske en forholdsmæssig større vælgermæssig tilslutning i forhold til regeringen.<sup>11</sup>

For såvel initiativet til i det hele taget at foretage en meget tæt koordinering af de nordiske socialdemokratiets udenrigspolitik som for den udenrigspolitik, som man blev enige om at lægge sig fast på, spillede konkurrencen med kommunistpartierne i de enkelte lande en ikke uvæsentlig rolle. Specielt det danske socialdemokrati følte sig trængt af kommunisterne, som vel bl.a. p.g.a. kommunisternes aktive deltagelse i modstandbevægelsen, Sovjetunionens status som allieret under krigen og Socialdemokratiets deltagelse i samarbejdspolitikken i besættelsens første år var stormet frem ved folketingsvalget i 1945, medens Socialdemokratiet havde oplevet en markant tilbagegang. Når f.eks. spørgsmålet om holdningen til Francospanien blev taget op ved møderne i SAMAK i 1946 var det først og fremmest under indtryk af presset fra kommunisterne, som i flere sammenhænge havde givet udtryk for et ønske om en mere markant holdning til det spanske fascistiske styre, bl.a. gennem en total boykot og afbrydelse af alle diplomatiske forbindelser.<sup>12</sup>

De nordiske socialdemokrater blev enige om at imødegå presset fra kommunisterne ved en markant fælles udtalelse mod Francostyret, men uden at skride til at gå ind for en praktisk politik som den, kommunisterne ønskede. Det, at de nordiske socialdemokratier optrådte i fællesskab i denne og andre udenrigspolitiske sager, var uden tvivl medvirkende til at mindske det pres, som kommunisterne var i stand til at øve mod partierne nationalt. I det danske folketing endte Kommunisterne da også med at stemme for et dagsordenforslag, der lå tæt op ad den fællesnordiske socialdemokratiske linje i Francospørgsmålet. De nordiske socialdemokratier foretog også en tæt koordinering af deres politik i forbindelse med hele diskussionen om Marshallplanen. Ønsket om at mindske truslen fra Kommunisterne spillede også her en afgørende rolle i den interne diskussion på bl.a. møderne i SAMAK.<sup>13</sup>

I løbet af 1947-48 løste det indenrigspolitiske problem med presset fra Kommunistpartierne i høj grad sig selv, paradoksalt nok p.g.a. de voksende udenrigspolitiske problemer med den tiltagende øst-vest-spænding og Sovjetunionens og de hjemlige kommunisters dalende popularitet i befolkningen.

Samtidig med at man i løbet af den sidste halvdel af 1940'erne gennem drøftelser mellem de nordiske regeringer (fra 1947 alle socialdemokratiske ledede) nærmede sig forskellige aftaler om nordisk integration på en række "lavpolitikområder" såsom retspolitik, socialpolitik, statsborgerskabspolitik m.v., blev der i løbet af 1947-48 også taget initiativ til på nordisk plan at indlede konkrete forhandlinger om to "højpolitiske" emner. Det drejer sig om planerne om etableringen af et tæt nordisk økonomisk samarbejde, herunder en nordisk toldunion, samt om planerne om dannelsen af et skandinavisk forsvarsforbund.

De økonomiske samarbejdsdrøftelser fra 1947 og frem vil blive behandlet nærmere i de følgende afsnit. De skandinaviske forsvarsforbundsforhandlinger 1948-49 skal imidlertid diskuteres lidt nærmere her. Det var den svenske udenrigsminister Östen Undéns tilkendegivelse i foråret 1948 af ønsket om dannelsen



af et skandinavisk forsvarsforbund, der blev den direkte anledning til indledningen af politiske forhandlinger herom. Drøftelserne fandt herefter sted på højeste politiske niveau i tidsrummet fra sommeren 1948 og til forhandlingernes endelige sammenbrud i begyndelsen af 1949. Kort efter indtrådte Norge og Danmark i NATO, mens Sverige valgte at forblive neutral.

Baggrunden for det negative udfald af de skandinaviske forsvarsforbundsforhandlinger var de forskellige synspunkter, som eksisterede mellem landenes delegationer hele vejen igennem forhandlingerne, med hensyn til et forsvarsforbunds eventuelle tilknytning til en vestblok.<sup>14</sup> Den norske regering ønskede, at et skandinavisk forsvarsforbund skulle indgå som et led i et bredere vestbloksamarbejde med tæt tilknytning til først og fremmest Storbritannien og USA, mens den svenske regering havde det modsatte synspunkt: at et skandinavisk forsvarsforbund skulle stå fuldstændigt neutralt i forhold til den fremvoksende øst-vest-konflikt. Den danske regering var meget interesseret i oprettelsen af et skandinavisk forsvarsforbund, uanset om dette blev knyttet til en vestblok eller ej. En lang række forskellige forklaringer har været fremsat på de nævnte forskelle i de skandinaviske regerings tilgang til forhandlingerne. Det drejer sig bl.a. om landenes forskellige erfaringer under 2. verdenskrig, forskellige militærstrategiske og udenrigspolitiske overvejelser i tilknytning til landenes forskellige geopolitiske placering og historisk betingede forskelle i graden af interesse for indgåelse i et forpligtende politisk samarbejde med de øvrige lande (jvnf. Norges frigørelse fra unionen med Sverige blot 43 år tidligere).

Endvidere er det blevet fremført, at navnlig det danske socialdemokratiske store interesse for den nordiske løsning også var indenrigspolitisk begrundet. Socialdemokratiet i Danmark stod forholdsvis svagere i forhold til de øvrige danske politiske partier end dets socialdemokratiske søsterpartier i Norge og Sverige gjorde i forhold til de øvrige partier i disse lande. Et tæt politisk samarbejde med Norge

og Sverige ville således kunne bruges som løftestang for en styrkelse af såvel det danske socialdemokrati som den socialdemokratiske samfundsudvikling i Danmark.<sup>15</sup> Overvejelser af denne art spillede ind både hos de ledende socialdemokrater i den danske regering og hos flere menige medlemmer af partiet og folketingsgruppen.<sup>16</sup>

Imidlertid kan man ikke tale om de skandinaviske forsvarsforbundsplaner som et rent socialdemokratisk projekt, idet bl.a. de to største borgerlige partier i Danmark (Det Konservative Folkeparti og Venstre) også var tilhængere af et sådant forsvarsforbunds etablering.

### **De første økonomiske samarbejdsplaner 1947-1956**

De tanker, som under krigen var blevet stærkt udviklet inden for bl.a. Foreningerne Norden, om dannelsen af et tæt økonomisk samarbejde mellem de nordiske lande, blev i 1947 udmøntet i et konkret initiativ: nedsættelsen af et fællesnordisk udvalg under ledelse af den danske nationalbankdirektør, tidligere socialdemokratiske finansminister og formand for den danske Foreningen Norden C.V. Bramsnæs ("Bramsnæsudvalget"). Initiativet blev taget i et samarbejde mellem den norske og svenske socialdemokratiske regering og den danske venstregering. Socialdemokratiet i Danmark havde imidlertid hele tiden interesseret sig særligt for denne side af det nordiske samarbejde, ligesom det allerede var kommet til udtryk i krigsårene bl.a. i forskellene mellem diskussionerne i Foreningen Norden og i diskussionerne i Det Frie Nord.

Som tilfældet havde været med hensyn til koordineringen af de nordiske landes udenrigspolitik f.eks. inden for FN og i forholdet til Francospanien havde det danske Socialdemokrati da også gennem samarbejdet med søsterpartierne i SAMAK gjort en stor indsats dels for at få de økonomiske samarbejdsdrøftelser sat igang, dels for at få igangsættelsen af de konkrete drøftelser til at fremstå som et socialdemokratisk initiativ.<sup>17</sup>

Da Socialdemokratiet vendte tilbage til regeringsbænken i oktober 1947, gav partiet fortsat de igangsatte nordiske økonomiske samarbejdsdrøftelser en høj prioritet i hele sin udenrigsøkonomiske politik.

De konkrete undersøgelser fandt imidlertid i første omgang først og fremmest sted på ekspertniveau inden for rammerne af det nedsatte udvalg, og selve de politiske forhandlinger kom først for alvor igang i løbet af et par år. Dette betød dog ikke, at de nordiske økonomiske samarbejdsbestrebelse ikke allerede i 1947-48 blev gjort til genstand for stor opmærksomhed i den offentlige politiske debat i Danmark. I aviser og tidsskrifter såvel som ved debatter i Folketinget og på møder rundt omkring i landet blev planerne om det udvidede økonomiske samarbejde mellem de nordiske lande diskuteret af politikere fra alle politiske partier.

Årsagerne til Socialdemokratiets ønske om etableringen af et nordisk økonomisk fællesskab var mange. For det første kan man pege på en lang række nationaløkonomiske hensyn. Det tætte nordiske økonomiske samarbejde blev opfattet som en mulighed for at gavne dansk økonomi i forhold til omverdenen i kraft af de øgede afsætningsmuligheder for både dansk landbrug og dansk industri, som toldunionen forventeligt ville medføre, samt i kraft af den produktionsmæssige og økonomiske specialisering inden for Norden og i kraft af de øvrige "stordriftsfordele", som samarbejdet ville føre med sig.<sup>18</sup>

For det andet kan man pege på forskellige indenrigspolitiske årsager til Socialdemokratiets ønske om det økonomiske samarbejdes etablering. Flere socialdemokratiske politikere så den nordiske toldunion som en mulighed for at fremme den socialdemokratiske politik i Danmark samt for at styrke Socialdemokratiets politiske position.<sup>19</sup>

Socialdemokratiet ønskede således via det økonomiske samarbejde i Norden at styrke den socialdemokratiske velfærdspolitik i Danmark, at forøge industriens økonomiske betydning for det danske samfund og at fremme den socialdemokratiske økonomiske politik og ar-

bejdsmarkedspolitik. Disse mål regnede man med at kunne nå ved at indgå i et tæt forpligtende samarbejde med Norge og Sverige, hvor de socialdemokratiske partier endnu havde absolut flertal i parlamenterne, og hvor regeringerne følgelig var indstillet på at lade det nordiske økonomiske samarbejde indeholde visse af de samme elementer, som de danske socialdemokrater ønskede, at det skulle indeholde.

Det danske Socialdemokratis tilbagevenden til oppositionsrollen i årene 1950-53 mindskede således ikke partiets interesse for det nordiske økonomiske samarbejdes gennemførelse. Tværtimod forekom arbejdet med dette samarbejdes gennemførelse efter den socialdemokratiske model nu endnu mere påtrængende end før. De borgerlige partier i Danmark ønskede også det nordiske økonomiske samarbejde i Norden realiseret, men dette var primært ud fra overvejelser om at styrke dansk landbrugs og dansk industris indtjening og konkurrenceevne i forhold til omverdenen, og ikke ud fra overvejelser om at benytte Norden som en løftestang til at gennemføre en bestemt velfærdspolitik eller arbejdsmarkedspolitik eller til at fremme en bestemt ændring af den strukturelle sammensætning af den danske økonomi.

Argumenterne i både den offentlige og den ikke-offentlige debat for det nordiske økonomiske samarbejdes gennemførelse såvel som de ønsker, man havde til samarbejdets konkrete udformning og indhold, var således i nogen grad forskellige hos Socialdemokratiet på den ene side og VK-partierne på den anden. Målet: et øget samarbejde i Norden var man imidlertid enige om, forskelligheden i motiverne til trods. Det europæiske alternativ i form af konkrete politiske planer fra de øvrige vesteuropæiske landes side om oprettelsen af et Europæisk Fællesmarked eller et europæisk frihandelsområde var nemlig endnu ikke eksisterende.

De europæiske økonomiske samarbejdsbestrebelse begrænsede sig i disse år primært til koordineringen i forbindelse med Marshallplanens gennemførelse og liberaliseringsforhandlingerne inden for OEEC.

Inden behandlingen af den følgende periode: 1956-58, hvor Europa-diskussionen for alvor kom ind ved siden af Norden-diskussionen i den danske markedspolitiske debat, skal en række områder, hvor det nordiske samarbejde allerede i slutningen af 1940'erne og begyndelsen af 1950'erne udmøntedes i konkrete initiativer, nævnes. Det gælder først og fremmest beslutningen om oprettelsen af Nordisk Råd i 1952. Det var en beslutning, hvortil der var bred politisk opbakning i alle de nordiske lande. For Danmarks vedkommende gjaldt det, at både Socialdemokratiet og alle de borgerlige partier var særdeles positive stemte, mens kun Kommunisterne ikke kunne stemme for ved den endelige behandling i Folketinget.

Af konkrete initiativer til en udvidelse af samarbejdet kan desuden nævnes f.eks. den nordiske pasunion, som gradvis trådte i kraft i løbet af 1950'erne, udvidelsen i 1954 af det svensk-danske fælles arbejdsmarked, der var blevet oprettet i 1946, til også at omfatte Norge og Finland, samt den fortsatte udbygning af en række sociale og retlige regler m.v. i tilnærmelsen til et fælles nordisk statsborgerskab. Alle disse vedtagelser kom til verden i enighed og ofte i et nært samarbejde mellem Socialdemokratiet og de øvrige partier i Rigsdagen.

## Mellem Norden og Europa 1956-58

Da "de seks" lande ved Messinakonferencen i 1955 blev enige om at oprette et Europæisk Fællesmarked (EF), og da Storbritannien efterfølgende tog initiativ til at indlede drøftelser mellem OEEC-landene om oprettelsen af et "bredt" europæisk frihandelsområde, blev der kastet et nyt europæisk element ind i den danske markedspolitiske debat. Fra midten af 1950'erne kom diskussionen om det nordiske økonomiske samarbejde i Danmark således til at finde sted parallelt med en diskussion om en eventuel dansk deltagelse i EF og om en eventuel dansk deltagelse i et kommende "bredt" frihandelsområde. Disse forskellige

diskussioner blev fra nu af uundgåeligt hele tiden viklet ind i og set i lyset af hinanden.

Socialdemokratiets holdning var i hele perioden 1956-58 afventende, idet man ikke ønskede på forhånd at udelukke nogen af de nævnte markedspolitiske optioner. Dog var der en tendens til, at man foretrak en løsning, hvor man kunne kombinere deltagelsen i et nordisk fællesmarked med en deltagelse i et "bredt" europæisk frihandelsområde, som altså skulle omfatte både "de seks" EF-lande og en række lande uden for EF, herunder de nordiske lande og Storbritannien.

En væsentlig årsag til den afventende holdning hos Socialdemokratiet var den herskende uafklarede situation med hensyn til, hvilket konkret indhold de forskellige planer ville ende med at have. Forhandlingerne var endnu ikke afsluttet om nogen af de tre planer, og der var adskillige uklare punkter med hensyn til f.eks. dansk landbrugs og dansk industris økonomiske stilling, hvis man valgte den ene, den anden eller den tredje løsning eller en kombination af nogle af disse.

Det danske markedsskisma, som bestod i, at landet havde store økonomiske interesser i samhandel både med Storbritannien og de nordiske lande og med de kontinentaleuropæiske lande, som nu blev samlet i "de seks", var i høj grad medvirkende til at gøre beslutningen om valget mellem Norden og Europa vanskelig. Det var dette markedsskisma, der var hovedårsagen til, at den danske regering så ivrigt støttede dannelsen af det "brede" frihandelsområde, hvori alle landene ville være repræsenteret samtidig.

En række faktorer spillede imidlertid ind på Socialdemokratiets overvejende "hældning" til den nordiske løsning (i kombination med det "brede" frihandelsområde) frem for en dansk tilslutning til EF. Blandt mange socialdemokratiske politikere herskede der en ikke ubetydelig skepsis over for de politiske konsekvenser af en dansk tilslutning til EF. Man frygtede, at en dansk tilslutning til EF på længere sigt kunne tvinge Danmark til at føre en bestemt socialpolitik, arbejdsmarkedspolitik, økonomisk politik m.v., som efter Socialde-



mokratiets mening let kunne blive for højreorienteret.

Både Norge og Sverige havde i alle årene efter verdenskrigen været ledet af socialdemokratiske flertalsregeringer, mens "de seks" EF-landes politiske ledelse i hele efterkrigsperioden havde været stærkt domineret af borgerlige kræfter. Samtidig mente man i Socialdemokratiet, at den balance mellem industriens og landbrugets betydning for den danske samfundsøkonomi, som man stræbte efter, bedre kunne opnås, hvis Danmark kom med i et Nordisk Fællesmarked, end hvis man tilsluttede sig EF. En indmeldelse i EF ville nemlig uden tvivl give landbruget en stor økonomisk fordel, mens industriens økonomiske fordele ved et EF-medlemskab i forhold til ved en deltagelse i et nordisk fællesmarked var mere diskutabelt.

Endelig kan fra og med 1957 også hensynet til regeringspartneren Det Radikale Venstres store interesse for det nordiske samarbejde også have spillet ind på Socialdemokratiets "hældning" til nordiske løsninger. I 1957 blev den socialdemokratiske mindretalsregering nemlig afløst af en flertalsregering bestående af Socialdemokratiet, Det Radikale Venstre og Danmarks Retsforbund.

Hensynet til ønsket om at sikre sig det lille radikale regeringspartis fortsatte loyalitet og deltagelse i regeringen, hvormed flertallet var sikret til gennemførelse af en af socialdemokratisk og radikal ideologi domineret velfærdspolitik og indenrigspolitik i øvrigt, kan eventuelt have været medvirkende til Socialdemokratiets afpuddning af den nordiske profil i disse år. Dette kan dog ikke eksplicit hverken verificeres eller falsificeres ud fra kildematerialet. Hensynet til Retsforbundets markedspolitiske synspunkter har imidlertid næppe spillet ind, idet dette parti ikke udviste nogen særlig stor interesse for udenrigs- og markedspolitik i det hele taget og langt hen ad vejen i handling og ord nedprioriterede disse politiske sagområder til fordel for de indenrigspolitiske emner.<sup>20</sup>

De ledende socialdemokrater var imidlertid af den formening, at selv om de gerne så indu-

strien styrket på landbrugets bekostning, kunne de under ingen omstændigheder tillade sig helt at se bort fra hensynet til landbrugets økonomiske interesser i markedsforhandlingerne, al den tid landbruget endnu stod for så stor en del af den danske valutaindtjening, som det gjorde. Derfor gik den socialdemokratiske regerings bestræbelser i årene 1956-58 i forhandlingerne med de øvrige lande i høj grad ud på at sikre, at landbrugsvarerne blev inddraget i det nordiske fællesmarked og på for dansk landbrug så fordelagtige vilkår som overhovedet muligt.

Dermed håbede man at kunne sikre en løsning, som kunne give økonomiske fordele til både dansk landbrug og dansk industri, men som samtidig kunne forhindre, at landbruget ville blive alt for dominerende i forhold til industrien i årene fremover, og som ydermere kunne forhindre, at Danmark kom til at indgå i en politisk integration på bl.a. det socialpolitiske og arbejdsmarkedspolitiske område med en række lande, hvis regeringsideologi lå alt for fjernt fra det danske Socialdemokratiske.

Trods den store interesse, som Socialdemokratiet udviste for den nordiske løsning, kan man imidlertid ikke betragte de nordiske økonomiske samarbejdsplaner som et rent socialdemokratisk projekt. Som tidligere nævnt gik også en række af de øvrige danske politiske partier ind for etableringen af et nærmere økonomisk samarbejde mellem de nordiske lande. Det gælder f.eks. Det Konservative Folkeparti og Det Radikale Venstre. Årsagerne til hvert af disse øvrige partiers ønske om udvidelsen af det nordiske økonomiske samarbejde var mange. En nærmere redegørelse herfor ligger imidlertid uden for denne artikels emne.<sup>21</sup>

## Norden på "vågeblus" 1958-1968

Det Europæiske Fællesmarked af "de seks" kontinentaleuropæiske lande trådte i kraft ved indgangen til 1958. Knap et år senere, i december 1958, brød forhandlingerne om dannelsen af det "brede" europæiske frihan-

delsområde sammen. Kort tid efter foreslog Storbritannien, at der blev oprettet et "ydre" frihandelsområde af lande, der ikke var medlemmer af EF, herunder Storbritannien selv og de nordiske lande. Forhandlinger herom førtes derpå i hele første halvdel af 1959, og disse mundede i sommeren 1959 ud i beslutningen om dannelsen af EFTA.

P.g.a. sammenbruddet af forhandlingerne om det "brede" frihandelsområde og de nye planer om dannelsen af et "ydre" frihandelsområde, ændrede den danske politiske debat om det nordiske samarbejde karakter i begyndelsen af 1959. Hertil medvirkede desuden den tiltagende træghed i forhandlingerne om de nordiske fællesmarkedsplaner, som havde stået på siden begyndelsen af 1950'erne.

Norden kom for en tid til at spille en mindre rolle i den danske markedspolitiske debat, der nu i første omgang kom til at forme sig som en debat om valget mellem medlemskab af EF og medlemskab af EFTA.

Da de nordiske fællesmarkedforhandlinger reelt brød sammen i sommeren 1959, og da der på samme tid opnåedes afgørende gennembrud i forhandlingerne om EFTA's dannelselse, gled diskussionen om det nordiske samarbejde nu næsten helt ud af den danske markedsdebat. Norden var derefter i en årrække i høj grad på "vågeblus" i den politiske debat såvel i Socialdemokratiet som i de øvrige politiske partier. Få år efter de forliste forhandlinger om det nordiske fællesmarked udarbejdede og vedtog de nordiske lande imidlertid i 1961-62 en almindelig samarbejdsoverenskomst (Helsingforskonventionen) om øget nordisk samarbejde inden for forskellige andre felter.

Helsingforskonventionen fik afgørende betydning for den fortsatte udbygning af den nordiske integration inden for en række "lavpolitik"-områder (f.eks. socialpolitik, kulturpolitik og juridisk samarbejde), som med stor succes havde fundet sted siden 1945. Danmark tilsluttede sig EFTA i 1960; men da den britiske regering i sommeren 1961 søgte om optagelse i EF, besluttede den danske regering

at følge efter med en ansøgning, idet den danske regering ønskede at være placeret i samme handelsblok som Storbritannien. Den danske optagelse i EF blev imidlertid i to omgange i løbet af 1960'erne udskudt på ubestemt tid p.g.a. den franske præsident De Gaulles veto mod Storbritanniens optagelse i Fællesmarkedet (i 1963 og 1967). Efter De Gaulles sidste afvisning af et britisk EF-medlemskab stod det klart, at forhandlinger om et sådant sandsynligvis tidligst kunne påbegyndes efter det franske præsidentvalg, der var planlagt til at finde sted i 1973. De danske politikere begyndte derefter at se sig om efter alternative udenrigsøkonomiske løsninger til at styrke dansk økonomi indtil et britisk EF-medlemskab måtte synes at være inden for rækkevidde. I denne situation vendte man sig igen mod Norden.

### **NORDEK-forhandlingerne og EF-diskussionen 1968-1972**

I perioden 1968-1970 fandt der forhandlinger sted mellem de nordiske landes regeringer om oprettelsen af et nordisk fællesmarked NORDEK og en vidtgående økonomisk integration mellem landene. Efter folketingsvalget i Danmark i januar 1968 var der blevet dannet en flertalsregering af Det Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti og Venstre under ledelse af den radikale Hilmar Baunsgaard, og det var således denne regering, der førte NORDEK-forhandlingerne for Danmark.

Socialdemokratiet var i hele perioden, mens forhandlingerne stod på, aktiv tilhænger af de nordiske økonomiske samarbejdsplaner. Imidlertid eksisterede der visse forskelle inden for partiet med hensyn til opfattelsen af, hvorvidt dannelsen af NORDEK skulle træde i stedet for en senere dansk tilslutning til EF eller være et arrangement, der gennem sin styrkelse af dansk økonomi m.v. skulle forbedre Danmark til at kunne indtræde i EF, når det kunne blive aktuelt.<sup>22</sup>

De fleste personer i partiets top, herunder en række af de tidligere ministre, betragtede NORDEK-projektet ud fra den sidstnævnte

synsvinkel, mens flere af de øvrige medlemmer af folketingsgruppen anlagde den førstnævnte synsvinkel. Midt under NORDEK-forhandlingerne, i 1969, forlod den franske præsident De Gaulle, der havde virket som en effektiv stopklods for de danske bestræbelser på at blive medlem af EF, sin post i utide. Da NORDEK-forhandlingerne brød sammen i sommeren 1970, gjorde den danske regering herefter Danmarks optagelse i EF til hovedmålet i dansk markedspolitik.

I debatten om EF-spørgsmålet inden for Socialdemokratiet i årene 1970-1972, kunne man til dels iagttage de samme skillelinjer, som under NORDEK-diskussionerne. En stor del af de personer, der havde opfattet NORDEK som et alternativ til EF uden at nære noget ønske om en senere dansk optagelse i EF, når NORDEK-planerne var blevet realiseret, optrådte nu som modstandere af dansk EF-medlemskab. Andre af disse var nået frem til den erkendelse, at da den nordiske løsning nu var ude af billedet og valget nu stod mellem fortsat medlemskab af EFTA eller tilslutning til EF, var det sidstnævnte at foretrække. Disse medlemmer blev altså nu en del af EF-tilhængergruppen inden for partiet, sammen med bl.a. de ledende politikere, der havde betragtet NORDEK bl.a. som en forberedelse til EF.

Selv om de nordiske fællesmarkedsplaner nu var skrinlagt, kom Norden alligevel til at spille en ikke ubetydelig rolle i den politiske debat op til beslutningen af Danmarks indtrædelse i EF. Begrænsningen i muligheden for fortsat nordisk samarbejde og risikoen for tab af visse "særlige nordiske" værdier blev af EF-modstanderne i bl.a. Socialdemokratiet holdt op som uheldige konsekvenser af en dansk indmeldelse i EF. I den fortsatte EF-debat i årene efter Danmarks indtrædelse i 1973 blev Norden stadig i vid udstrækning inddraget på denne vis.

I forbindelse med NORDEK-forhandlingerne 1968-70 skal det slutteligt bemærkes, at man heller ikke i denne periode kan tale om det nordiske samarbejde som et rent socialdemokratisk projekt, da det var den borgelige regering, som sad fra 1968-71, der førte for-

handlingerne med de øvrige nordiske regeringer.

## Perspektiver efter 1972

I årtierne efter NORDEK-forhandlingernes sammenbrud er det nordiske samarbejde på ingen måde gået i stå. Den aktive udbygning af integrationen, som kontinuært har fundet sted lige siden 2. verdenskrigs afslutning, er fortsat. F.eks. inden for områder som miljøpolitik, kulturpolitik, arbejdsmarkedspolitik, udviklingspolitik og socialpolitik er der taget adskillige succesrige initiativer. I den danske politiske debat har der fortsat været stor interesse for det nordiske samarbejde fra stort set alle politiske partier; men det har fortsat også til tider været forskel i ønskerne til, hvilke politiske sagområder, man skulle sætte højest på dagsordenen i de fortsatte drøftelser.

## Noter

1. Vibeke Sørensen: Nordic Cooperation – A Social Democratic ALternative to Europe?, i *Thorsten Borring Olesen (ed.): Interdependence Versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe 1945-1960* (Odense 1995), s. 40-61.
2. Johnny Laursen har beskæftiget sig med det nordiske samarbejde og markedspolitikken i bl.a.: Johnny Laursen: Fra Nordisk Fællesmarked til Helsingfors Konvention – nordisk økonomisk samarbejde 1945-62, i *De Nordiske Fællesskaber, Den jyske historiker*, 69-70, 1994 (Århus 1994), s. 179-200. og Johnny Laursen: Mellem fællesmarkedet og firhandelszonen. Dansk markedspolitik 1956-1958, i Birgit Nüchel Thomsen (ed.): *The Odd Man Out? Denmark og den Europæiske integration 1948-1992* (Odense 1993), s. 65-87, og sammen med Mikael af Malmberg i: Johnny Laursen og Mikael af Malmberg: The Creation of EFTA, i *Olesen 1995*, s. 197-212. Disse analyser benytter sig af et omfattende arkivmateriale; men her er ligesom i Vibeke Sørensens artikel først og fremmest tale om notater, redegørelser, og rapporter Udenrigsministeriets Arkiv, protokoller fra forhandlingerne mellem de nordiske regeringer og lignende typer af kildemateriale.
3. Artiklen vil, hvor intet andet er anført, bygge på: Socialdemokratiets Rigsdagsgruppes protokoller, i Folketingets Bibliotek; referater af møder i Udenrigs

- politisk Nævn og af fællesmøder mellem Udenrigspolitisk Nævn og Folketingets Vareforsyningsudvalg, i Udenrigsministeriets Arkiv, 73 B 66 a, i Rigsarkivet; referater af Socialdemokratiets forretningsudvalgs- og hovedbestyrelsesmøder, i Socialdemokratiets Arkiv, ark.nr. 500 (herefter: SDA), i Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv (ABA); referater af møder i den nordiske socialdemokratiske samarbejdskomité SAMAK's møder, i SDA; Folketingstidende, Folketingets Forhandlinger, bd. 1939-1972; Nordisk Råds sessioner, bd. 1953-1972.
4. Dette gælder bl.a. de tidligere nævnte artikler af Vibeke Sørensen, Johnny Laursen og Mikael af Malm-borg. Kun Birgit Nüchel Thomsen omtaler også de øvrige tre "gamle" politiske partier, i Birgit Nüchel Thomsen: Danmarks vej til Europa 1957-1961. Det politiske forløb, i *Thomsen 1993*, s. 105-134.
5. En sådan er for perioden 1956-58 foretaget i Lars Hovbakke Sørensen: Mange slags Norden. Den politiske debat om nordisk samarbejde 1956-1958, i *Historie 1999*, 2 (under udgivelse), og en tilsvarende analyse angående en længere periode indgår i mit igang-værende Ph.D.-projekt om Danmark og det nordiske samarbejde 1945-1972.
6. Det følgende om Foreningen Norden og Det Frie Nord bygger på Lars Hovbakke Sørensen: Norden som ideologi og praksis. Den danske Foreningen Nordens rolle som politisk-ideologisk pressionsgruppe 1940-1960, i *Historie*, 1996, 1, s. 84-113 (Århus 1996) og samme: Norden som idé og praksis. Den danske Foreningen Nordens rolle som politisk-ideologisk pressionsgruppe ca. 1940-1960, upubliceret speciale, (Århus 1995).
7. Korrespondance ml. den socialdemokratiske presses hovedadministration og redaktører på de socialdemokratiske dagblade samt ml. kredsorganisationerne og redaktørerne i SD, ks. 322, læg 1.
8. Selve dette begreb blev ikke benyttet af de danske nordistiske indstillede politikere i 1940'erne. Begrebet er først anvendt af de europæiske integrationsteoretikere i forbindelse med planerne om efterkrigstidens europæiske integration. Men reelt blev tankerne om "funktionel spill-over" fra ét politikområde til et andet altså benyttet i nordistisk sammenhæng allerede i forbindelse med tankerne om en ny nordisk statsdannelse i 1945 og desuden allerede i de nordistiske idédebatteer i krigens første år, hvor endemålet for de nordiske bestræbelser var mindre vidtgående.
9. Thorsten Borring Olesen: Jagten på et sikkerhedspolitisk ståsted. Socialdemokratiets holdninger til sikkerhedspolitikken 1945-1948, i *Birgit Nüchel Thomsen (ed.): Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945 (Odense 1994)*, s.15-54: s. 23f.
10. Referater af møder i SAMAK 1945-1947, i SDA, ks. 322-324.
11. Referater af møder i SAMAK 1945 og 1946, SD, ks. 322 og 323.
12. Referater af møder i SAMAK 1946-1947, SDA, ks. 323-324.
13. Referater af møder i SAMAK 1947, i SDA, ks. 324.
14. Det følgende om de skandinaviske forsvarsforbundsforhandlinger bygger på Thorsten Borring Olesen: Brødrefolk, men ikke våbenbrødre – diskussionerne om et skandinavisk forsvarsforbund 1948-49, i *Nordiske Fællesskaber, Den jyske historiker* 69-70, 1994 (Århus 1994), s. 151-178; Karl Molin og Thorsten Borring Olesen: Security Policy and Domestic Politics in Scandinavia 1948-49, i *Olesen 1995*, s. 62-81.
15. Ibid.
16. Socialdemokratiets Rigsdagsgruppes protokoller 1945-49, i Folketingets Bibliotek.
17. Referater af møder i SAMAK 1947-48, SDA, ks. 324 og 333.
18. Forespørgselsdebatteer om udenrigspolitikken m.v. i Folketinget, ref. i Folketingstidende, årg. 1947ff, debatindlæg af socialdemokratiske politikere i diverse aviser og i Foreningen Nordens medlemsblad "Norden" 1947ff.
19. Vibeke Sørensen 1995; Laursen 1993; Laursen 1994; Socialdemokratiets Rigsdagsgruppes protokoller i Folketingets Bibliotek 1947ff, Socialdemokratiets forretningsudvalgs og hovedbestyrelsesmøder, i SD, 1947ff; referater af møder Udenrigspolitisk Nævn, UM, 1947ff.
20. Retsforbundets folketingsgruppes protokoller, i Retsforbundets Arkiv, Rigsarkivet.
21. En analyse af årsagerne til Det Konservative Folkepartis, Det Radikale Venstres og Venstres holdning til det nordiske samarbejde 1956-58 findes i Lars Hovbakke Sørensen: Mange Slags Norden. Den politiske debat om nordisk samarbejde 1956-58, i *Historie 1999*, 2 (under udgivelse).
22. Dette og det følgende bygger på folketingsdebatteer om markedspolitikken, refereret i Folketingstidende 1968-72; samt Socialdemokratiets folketingsgruppes protokoller 1968-72, i Folketingets Bibliotek; referater af Socialdemokratiets Forretningsudvalgs- og hovedbestyrelsesmøder 1968-72, i SDA.

### Abstract

Lars.Hovbakke Sørensen: The Social Democratic Party and Nordic cooperation 1945-197, *Arbejderhistorie* 4/1999 s. 47-59.  
*The positive stand of the Social Democratic*

*Party towards Nordic cooperation in the period 1945-1972 was based on a range of considerations relating to Danish foreign politics, for instance aspects of international economy and security policy. Considerations concerning domestic policy, however, also mattered, not least the notion of enhancing the Social Democratic Party and its model for Danish society. Yet, it is important to note that Nordic*

*cooperation was not solely a 'Social Democratic project'. Several other political parties represented at parliament also took a strong interest in the Nordic issue.*

Lars Hovbakke Sørensen  
cand.phil, Ph.D.-stipendiat  
Center for International Studies, Aalborg Universitet  
Fibigerstræde 2, 9220 Aalborg Ø