

Karen Siune & Carsten Lehmann Sørensen:

En analyse af danske politiske partiers EF-politik

1. Analysens teoretiske udgangspunkt

Den såkaldte neo-funktionalistiske integrationsteori er med megen ret blevet kaldt den uofficielle ideologi bag integrationsbestræbelserne i efterkrigstidens Europa, sådan som de især er kommet til udtryk i De europæiske Fællesskaber (fork. EF). Denne teori er både i sin oprindelige version og i dens nyere fremtrædelsesformer resultatet af et samspil mellem statskundskabens eller politologiens teoretiske landvindinger på den ene side og EF-samarbejdets faktiske udvikling på den anden.²⁾

Kort fortalt definerer teorien politisk integration som en processuel udvikling henimod et politisk fællesskab. På ethvert tidspunkt under denne proces kan det faktisk opnåede integrationsniveau måles på en skala, der afspejler udviklingen fra eksistensen af en flerhed af stater til én nydannet "overstat". Processen antages at være stærkt dynamisk som en konsekvens af den såkaldte "ekspansive logik" knyttet til en integration af komplekse og gensidigt afhængige økonomier i pluralistiske, industrialiserede vestlige samfund, og processen vil med stor sandsynlighed "spille over" fra den økonomiske sfære til den politiske. Neo-funktionalismen foreskriver, at integrationens endelige mål er dannelsen af et nyt politisk system i form af en forbundsstat i overensstemmelse med føderalistiske ideer, og at strategien eller midlet til at nå målet er en funktionalistisk fremgangsmåde i form af en gradvis udvikling, trin for trin.

Hvis den neo-funktionalistiske teori anvendes i en analyse af europæisk integration inden for rammerne af EF, er proble-

1) Denne artikel er en forkortet og fordansket udgave af konferencepaper med titlen "Is the Theory of European Integration Dead or Alive? The Case of Danish Political Parties", som præsenteredes i april 1976 i ECPR-workshop over emnet "Overview and Perspectives of Research on European Integration" under ledelse af professor Jean Buchmann, Louvain Universitet.

2) Denne og andre integrationsteorier er udførligt behandlet af Charles Pentland, International Theory and European Integration, Faber & Faber, 1973, og R.J. Harrison, Europe in Question, Allen & Unwin, 1974, som også er lagt til grund for Politica-publikationen ved Carsten Lehmann Sørensen (red.), Politisk integrationsteori, Forlaget Politica, 1977.

met i al sin rørende enkelhed blot dette, at EF hverken har været eller synes at blive en Jeffersonsk udgave af Europas Forenede Stater. Intet vesteuropæisk land har nogen sinde tilsluttet sig Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, Atomenergifællesskabet eller Det økonomiske Fællesskab med det formål, at dets suverænitet eller selvbestemmelse skulle svækkes, men tværtimod for at beskytte den eller måske ligefrem styrke den. Medlemsstaterne i EF er aldrig gået med til et forpligtende samarbejde for at begrænse deres frihed og handlingsmuligheder, men tværtimod i håbet om at opnå øget manøvrefræd. En amerikansk politolog fastslog for et par år siden i en bemærkelsesværdig tidsskriftartikel, at det ganske rigtigt var amerikanske politologer, som havde skabt og udviklet den neo-funktionalistiske integrationsteori, men at hans kollegaer desværre aldrig rigtigt havde forstået den europæiske integrationsproces. Et forpligtende samarbejde mellem en række europæiske stater var fejlagtigt blevet opfattet som identisk med mindsket national selvbestemmelse, medens det realistisk set var blevet brugt som et middel til at øge landenes suverænitet.³⁾ Men hvad er EF så, hvis det end ikke er begyndelsen til en føderation? Hvilken teoretisk synsvinkel kan så anlægges på EF-politikken, hvis de neo-funktionalistiske hypoteser om et fremtidigt føderalstatsligt europæisk samarbejde kan siges at være blevet falsificeret af den faktiske udvikling?

EF er en koalition af stadig flere vesteuropæiske stater, der samarbejder om stadig flere forhold på den betingelse, at intet EF-land kan tvinges til at acceptere fælles løsninger. Den intensive, omfattende og kontinuerlige mødeaktivitet og anden form for kontakt mellem medlemslandenes regeringer og central-administrationer er kernen i EF-samarbejdet.⁴⁾ I modsætning til føderationer er kon-føderationer baseret på principperne for medlemstatsligt samarbejde og er derfor kun så beslutningsdygtige, som den politiske vilje til samarbejde medlemslandene imellem nu

3) David P. Calleo, "The European Coalition in a Fragmenting World", Foreign Affairs, Vol. 54, No. 1, Oct. 1975, pp. 98-112. Optrykt i Fremtiden, 1976, Nr. 1 ("Europa i en splittet verden").

4) Denne udvikling er beskrevet i detaljer i Wallace, Wallace and Webb, Policy-Making in the European Communities, John Wiley and Sons, 1977, og Carsten Lehmann Sørensen, Danmark og EF i 1970'erne, Borgen, 1978.

engang tilsiger. Problemerne omkring eksistensen af politisk vilje eller mangel på samme synes at være af betydelig relevans i enhver analyse af EF-samarbejdets karakter.

Denne betragtning udelukker ikke, at også andre synsvinkler kan være relevante. Især i analyser af langtidsudviklingen i europæisk integration vil teknologiske, økonomiske, demografiske og lignende faktorer være af fundamental betydning. Af interesse både på kort sigt og længere sigt er interaktionsmønstret mellem EF-landene og omverdenen. Dette eksterne aspekt har altid været en afgørende determinant alene af den grund, at Vesteuropa i efterkrigstiden har været et amerikansk militærprotektorat, hvilket neo-funktionalistiske teoretikere alt for ofte har overset eller undervurderet.

I sit hovedværk om internationalt samarbejde kunne Inis Claude allerede i 1964 konstatere, at "it is evident that the long-term evolution as well as the current functioning of the Community institutions is fundamentally a matter to be determined by the national governments concerned. Supranationality has contrived no genuine escape from sovereign states. It may be a step toward federal unity, but it is a step taken by governments, which retain the capacity to decide whether to take further steps forward, to stand still or to retreat".⁵⁾ I 1970ernes debat om EFs mulige udvikling til en økonomisk og politisk union er det ligeledes værd at understrege, at den politiske vilje hos medlemslandenes regeringer er af fundamental betydning.

Medlemslandenes adfærd og holdninger til europæisk integration rummer på kortere sigt de centrale forklaringsvariable. EF-politik er en del af eller et aspekt af medlemslandenes udenrigspolitik, og den europæiske integrationsproces er en kontinuerlig udøvelse af diplomatisk adfærd både med traditionelle midler og med et helt batteri af mere eller mindre raffinerede mekanismer, som knytter sig til den intensive og fortløbende kontakt mellem EF-landenes regeringsapparater. I analyser af mellemstatsligt samarbejde er det altid af betydning at få overblik over aktørernes interesser og målsætninger. Aktørerne kan udmærket afgrænses til medlemslandenes regeringer, men kan også udvides til at omfatte

5) Inis Claude, Swords into Plowshares, University of London Press, 1964, p. 103.

de dominerende politiske partier, interesseorganisationer o.s.v. I denne analyse står de danske politiske partiers EF-politik i centrum. Dette er begrundet i flere forhold:

Vi har gentagne gange understreget, at den neo-funktionalistiske integrationsteoris forklaringsværdi er ringe, hvis man analyserer de faktiske udviklingstendenser i den europæiske politik. Dette udelukker imidlertid ikke muligheden for, at teorien i en forenklet og ideologiseret form kan genfindes i dominerende politiske holdninger til europæisk integration. I denne artikel vil vi prøve at teste den hypotese, at den neo-funktionalistiske teori er et nyttigt instrument i vort forsøg på at analysere de danske partiers EF-politik og holdninger til europæisk integration.

Integration mellem et antal stater definerer vi som det forhold, at staterne udvikler et samarbejde, der omfatter stadig flere sagsområder som eksempelvis landbrugspolitik, valutapolitik, udenrigspolitik o.s.v., og at staterne afgiver mere og mere suverænitæt til overstatslige eller supranationale institutioner inden for disse sagsområder. Bragt på kortere formel kan vi tale om hhv. bredden i integrationen (sagsområdeintegration) og dybden i integrationen (institutionel integration).

Det er et kendetegn for mellemstatslige samarbejdsformer, at deltagende stater ikke kan tvinges til at godtage bestemte løsninger. Som følge heraf må det mest tøvende og nølende medlemsland være forberedt på kritik fra de øvrige samarbejdspartnere. Af forskellige mere eller mindre forklarlige årsager har Danmark fået et europæisk image som det mindst integrationsvenlige EF-land og har endog opnået den hæder i et internationalt nyhedsmagasin at blive omtalt som "those foot-dragging Danes". Men er dette egentlig korrekt?

Ved folkeafstemningen i oktober 1972 besluttedes det, at Danmark skulle tilsluttes EF fra januar 1973. Ved folketingsvalget i december 1973 brød det veletablerede danske fem-parti system sammen for at blive afløst af et nyt politisk spekter med ikke færre end en halv snes partier. Vi vil forsøge at måle "integrationslysten" hos de mange politiske partier i Danmark både med hensyn til bredden og dybden i europæisk integration ved at foretage en sammenligning mellem situationen i 1972 og i 1976.

2. Analysens metodiske grundlag

2.1. Analyseenhed

Vores analyseenhed er det politiske parti. Holdninger udtrykt af diverse politikere som repræsentanter for deres respektive partier er kombineret således, at vi betragter alle danske partier som aktører. Analysen omfatter en beskrivelse af eventuelle udviklingstendenser i partiernes holdninger til europæisk integration. Situationen i 1972 op til folkeafstemningen om Danmarks tilslutning til EF sammenlignes med situationen omkring årsskiftet 1975-76, medens udviklingen 1973-75 kun omtales i nogle kortfattede betragtninger.

I begyndelsen af 1976 var i alt 10 partier repræsenteret i folketinget, og kun 8 af disse havde deltaget i 72-folkeafstemningsdebatten tillige med Slesvigsk Parti og Danmarks Retsforbund, der hverken i 1972 eller 76 var repræsenteret i folketinget. Analysen kan således få et komparativt sigte for Socialdemokratiet (SD), som i begge situationer var regeringsparti, for den socialistiske oppositionsgruppe bestående af Socialistisk Folkeparti (SF), Venstresocialisterne (VS) og Danmarks Kommunistiske Parti (DKP) - og for den borgerlige oppositionsgruppe bestående af Det radikale Venstre (RV), Kristeligt Folkeparti (KrF), Venstre (V) og Det konservative Folkeparti (KF). Både Fremskridtspartiet (FP) og Centrum-Demokraterne (CD) blev som partier først dannet i 1973 omkring Mogens Glistrup og Erhard Jacobsen, der i 1972 havde markeret sig som hhv. modstander og tilhænger af Danmarks EF-medlemskab.

2.2. Datamaterialet

Det anvendte datamateriale i denne analyse af 10 politiske partiers EF-politik stammer i alt væsentligt fra to forskelligartede typer af kilder.

1972-datamaterialet hidrører fra kampagnen for og imod Danmarks medlemskab af EF. Alle politiske partier var i 1972 særdeles aktive i massemedier som aviser, radio og TV. Dels på grund af Danmarks Radios monopol, dels som følge af en efterhånden mangeårig tradition for en ensartet behandling af deltagende politiske partier i forbindelse med valgkampe, så blev sendetiden i

både radio og TV også under 1972-folkeafstemningsdebatten fordelt ligeligt mellem de politiske partier, der enten var repræsenteret i folketinget eller opstillingsberettiget.

Hvert af de politiske partier fik tildelt et kvarter i radioen og et kvarter i TV i den bedste sendetid umiddelbart efter aftenens radioavis respektive TV-avis med det formål at kunne præsentere argumenterne for eller imod dansk EF-medlemskab. Disse korte præsentationsprogrammer var udformet efter partiernes egne ønsker og uden indblanding fra Danmarks Radios ledelse. Umiddelbart efter afviklingen af et partis præsentationsprogrammer i henholdsvis radio og TV blev samme partis repræsentanter udspurgt af et par journalister udpeget af DR i en halv times udsendelse, der blev sendt samtidig i radio og TV. Senere samme aften blev et to timers telefonspørgeprogram sendt i radioen.

Efter at hvert enkelt parti havde haft sit specielle aftenprogram efter ovennævnte retningslinier, afsluttedes folkeafstemningsdebatten i radio og fjernsyn med en to timers diskussionsrunde mellem repræsentanter fra de deltagende partier. Denne blev sendt fælles i radio og TV et par dage før folkeafstemningen 2. oktober 1972.

Datamaterialet baserer sig primært på partiernes præsentationsprogrammer, men rummer også data fra svar på journalisternes spørgsmål og fra diskussioner med politiske modstandere. Som en konsekvens af denne spørgsmål/svar kampagnetype kan vi få de informationer om den opfattelse af dansk EF-medlemskab, som hvert parti søgte at bibringe den danske vælgerbefolkning via radio og TV, og som er mere detaljerede og vidtspændende end informationer alene baseret på platform-kampagne-typen. Ved at inddrage modargumenterne og svarene gøres 1972-datamaterialet også mere sammenligneligt med data fra folketingsdebatter, der indeholder argumenter af platform-typen såvel som argumenter i form af svar på spørgsmål eller modargumentation.

Denne sammenlignelighed er så meget mere ønskelig, som datamaterialet for 1975-76 hovedsagelig er baseret på en række debatter i folketinget. I overensstemmelse med den eksisterende praksis skal folketinget holde en årlig markedspolitisk debat efter samme generelle retningslinier som de årlige udenrigspolitiske debatter. De finder sted i form af forespørgselsdebatter, hvor den

ansvarlige minister vil blive bedt om en redegørelse for den seneste udvikling i EF-samarbejdet og dansk EF-politik. Fire generelle udenrigspolitiske debatter og fire markedspolitiske debatter indgår i kildematerialet, som er nærmere omtalt i appendix nedenfor.

Den fjerde EF-debat drejede sig specifikt om Tindemans-rapporten om en europæisk union. Grundlaget for denne rapport er bl.a. de politiske partiers udtalelser til den belgiske premierminister under hans besøg i København i november 1975.⁶⁾ I det omfang disse udtalelser findes offentliggjort eller på anden måde omtalt, er de inkluderet i datamaterialet. Denne sammenhæng fremhæves undertiden af de politiske partiers ordførere i den udenrigspolitiske debat i januar, der fandt sted få dage efter Tindemans-rapportens offentliggørelse, og i den særlige februar-debat om en europæisk union. Flere henviste til deres partis udtalelser til hr. Tindemans eller til udtalelser fremsat i december-debatten, der især koncentreredes omkring direkte valg til det såkaldte Europa-Parlament.

2.3. Datamaterialets validitet

I hvilket omfang kan det benyttede datamateriale siges at være et egnet grundlag, når vi vil forsøge at analysere de politiske partiers EF-politik? Dette spørgsmål kan ikke besvares entydigt, men i det mindste tre typer af problemer kan inddrages i en kort diskussion:

- 1) Datamaterialet er uddraget fra vidt forskellige typer af offentlige debatter, hvor især 1972-debatten havde propaganda-kampagnens karakter.
- 2) Udtalelser om et partis holdninger dækker ikke nødvendigvis partiets faktiske holdninger, og dette problem gælder såvel folkeafstemningskampagnen som folketingsdebatter.
- 3) Indholdet i et politisk partis EF-politik rummer ud over stillingtagen til betimeligheden af dansk medlemskab så mange aspekter og variationer, at alle nuancerne i et partis holdninger kun undtagelsesvis omtales under en folketingsdebat eller anden form for debat.

6) Se bl.a. Europa, nr. 10, dec. 1975.

Det første problem kan naturligvis synes kunstigt, idet vi til belysning af partiernes holdninger i 1972-debatten kunne have benyttet data fra diverse folketingsdebatter. Imidlertid har 1972-debatten helt særegne karakteristika som udgangspunktet eller startgrundlaget for EF-medlemskabet fra 1973. Vælgerne stemte ved folkeafstemningen først og fremmest på grundlag af den orientering, som de politiske partier havde givet. Især var der meget betydelig opmærksomhed omkring partiernes programmer i radio og især i TV i september måned, hvor vores data blev indsamlet.⁷⁾ Ikke mindre end 80 pct. af vælgerne anså TV-programmerne for deres væsentligste informationskilde vedrørende EF-politikken,⁸⁾ og sandsynligvis besluttede omkring 25 pct. af vælgerne sig for eller imod dansk EF-medlemskab netop i de sidste uger op til 2. oktober.⁹⁾ Der er således tungtvejende grunde til at koncentrere analysen omkring debatten i massemedierne, der som folketingsdebatter foregår i fuld offentlighed, og som sådan må antages at være sammenlignelige.

Det andet problem er generelt for alle indholdsanalyser og interview-undersøgelser, men måske er problemet mindre alvorligt i dette tilfælde. Der tænkes i denne forbindelse på, at holdninger, som formuleres i fuld offentlighed, må formodes at være politisk mere bindende end private ytringer.

Det tredje problem kan diskuteres. Er der tale om en begrænsning i analysen, eller er der tale om en fordel? Vi vil her argumentere for, at "manglende" aspekter, d.v.s. det, der ikke er omtalt, kan tages som udtryk for, at det tillægges ringe betydning eller har lav "saliency". Dette betyder omvendt, at omtale af og dermed information om et bestemt sagområde antyder høj eller højere "saliency" sammenlignet med sagområder, der ikke omtales. Selv om vi vælger at opfatte manglende tilkendegivelser som udtryk for lav "saliency", så ligger der heri ikke noget ønske om at negligere information, hvis den på nogen måde er tilgængelig.

7) Peter Hansen, Melvin Small og Karen Siune, "The Structure of the Debate in the Danish EC Campaign: A Study of an Opinion Policy Relationship", Journal of Common Market Studies, Vol. XV, No. 2, 1976, pp. 93-129.

8) Kasper Vilstrup, EF-kampagnerne og deres virkning, København 1973.

9) Data fra interview i oktober, 1972 i forbindelse med undersøgelse af befolkningens holdninger til dansk medlemskab af EF foretaget af Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Derfor har vi i tabellerne nedenfor inkluderet data fra alle EF-debatter siden 1972 for at gøre billedet af partiernes EF-politik så fyldestgørende og detaljeret som muligt.

4. Folkeafstemningsdebatten i 1972

4.1. EF-spørgsmålets "saliency"

Efter en langvarig og hektisk debat præget af meget intensive kampagner for eller imod dansk EF-medlemskab blev spørgsmålet afgjort ved en folkeafstemning 2. oktober 1972. Ifølge opinionsundersøgelser var 44 pct. af den danske befolkning allerede i maj måned meget interesseret i EF-spørgsmålet, og tilsvarende erklærede kun 6 pct. deres fuldstændige mangel på interesse. Både for EF-tilhængere og EF-modstandere havde spørgsmålet stor interesse, medens det betød væsentligt mindre for de vælgere, som endnu ikke havde besluttet sig for eller imod. Folkeafstemningsdebatten nåede et højdepunkt af dramatik og intensitet i de sidste måneder op til afstemningen i oktober og forøgede tilsvarende befolkningens interesse for spørgsmålet.

I en vurdering af EF-spørgsmålets politiske betydning eller "saliency" må det sammenholdes med opfattelsen af andre politiske emner. I august 1971 opfattede kun 10 pct. af befolkningen EF-spørgsmålet som det vigtigste, men allerede i oktober 1971 efter et folketingsvalg, der rummede EF-medlemskabet som et dominerende emne, opfattede ikke mindre end 35 pct. EF-spørgsmålet som det vigtigste politiske problem i dagens Danmark.¹⁰⁾ I maj 1972 var 62 pct. af denne opfattelse, men umiddelbart efter folkeafstemningen faldt EF-spørgsmålets "saliency" og blev kun opfattet som det vigtigste politiske spørgsmål af 42 pct. af vælgerne.¹¹⁾ Efter folkeafstemningens klare ja-flertal på 62 pct. opfattede flertallet af vælgerne EF-spørgsmålet som definitivt afgjort. Danmark var blevet medlem af De europæiske Fællesskaber.

10) Karen Siune og Ole Borre, "Setting the Agenda for a Danish Election", Journal of Communication, Vol. 25:1, 1975, pp. 65-73.

11) Ole Tonsgaard, "Party Voting and Referendum Voting" i Elklit m.fl., The Danish EC Referendum. Some Preliminary Results, præsenteret ved ECFR konferencen i Strasburg 1974.

4.2. Argumenter for og imod dansk EF-medlemskab

De politiske partier, som anbefalede dansk EF-medlemskab, lagde stærk vægt på de økonomiske konsekvenser. De understregede de økonomiske fordele af medlemskab mere end noget andet. Modstanderne af dansk EF-medlemskab argumenterede mere på de mulige politiske implikationer, ligesom de også fremførte ideologiske synspunkter som eksempelvis, at EF-medlemskab ville understøtte det etablerede kapitalistiske samfundssystem og hindre en udvikling i retning af et socialistisk system. EF-tilhængernes kampagne lagde klart hovedvægten på de økonomiske fordele, medens EF-modstanderne sammenlignet hermed brugte et bredere spektrum af argumenter.

Vælgerbefolkningen tilegnede sig i stigende grad de politiske partiers argumenter for eller imod dansk EF-medlemskab.¹²⁾ Tilhængerne refererede mere end noget andet til de økonomiske fordele ved tilslutning eller økonomiske risici ved manglende tilslutning, medens modstanderne i højere grad end tilhængerne brugte forskellige former for argumenter for at stemme nej svarende til de politiske partiers kampagneform.

4.3. Holdninger til bredden i europæisk integration

Tabel I viser 8 politiske partiers holdninger til EF-samarbejdets forskellige sagområder, som kan kategoriseres i 3 afsnit:

Samhandel, toldunion, landbrugspolitik inklusive fiskeripolitik samt handelspolitik over for tredjelande, som tilsammen udgør det etablerede EF-samarbejde mellem de "gamle" 6 EF-lande.

Økonomisk politik, valutapolitik, arbejdsmarkedspolitik, miljøpolitik, regionalpolitik, uddannelsespolitik og socialpolitik, som i henhold til Romtraktaten udgør sagområder, hvor et mere eller mindre forpligtende samarbejde bør tilstræbes.

Den tredje type er samarbejdsområder, der utvetydigt falder uden for rammerne af det traktatregulerede samarbejde, først og fremmest udenrigspolitik og sikkerheds-/forsvarspolitik.

12) Peter Hansen, Melvin Small og Karen Siune, "The Structure of the Debate in the Danish EC Campaign: A Study of an Opinion Policy Relationship", Journal of Common Market Studies, Vol. XV, No. 2, 1976, pp. 93-129.

Kun undtagelsesvis blev partiernes holdninger udspecificeret på sagområder, sådan som det her er antydnet, idet folkeafstemningskampagnerne for og imod dansk EF-medlemskab havde en klar tendens til at bruge ord og argumenter på et mere generelt plan. I det omfang de politiske partiers holdninger direkte eller indirekte blev specificeret, så gjaldt det i højere grad holdningerne til de allerede etablerede samarbejdsområder, medens uenigheden og usikkerheden i holdningerne til nye samarbejdsområder var ganske betydelig.

Dette forhold kan illustreres med et par eksempler: Sagområdet "arbejdsmarkedspolitik" var i 1972 først og fremmest knyttet til toldunionens målsætninger om arbejdskraftens frie bevægelighed, som EF-tilhængerne opfattede som noget positivt. Derimod var hverken socialpolitik i form af alders- og særforsorg, hospitalsvæsen o.s.v. eller en fælles politik vedrørende fastlæggelse af løn og skatter indeholdt i positive holdninger til en fælles arbejdsmarkedspolitik, heller ikke hos de partier, som i øvrigt udtrykte sig positivt til en fælles økonomisk politik.

Det var karakteristisk for de kampagner, der blev ført både i massemedierne og i folketinget i 1972, at visse samarbejdsområder eller emneområder blev afvist som irrelevante, hvis disse områder ikke passede ind i propaganda-mønsteret. Dette forhold er specielt gældende for de politiske partier, der anbefalede dansk tilslutning til EF.

Således var der vedrørende potentielle samarbejdsområder uden for Romtraktatens rammer som eksempelvis udenrigspolitik en meget uspecificeret reaktion hos tilhængerpartierne gående på en afvisning af disse områder som værende irrelevante for EF-samarbejdet. Dette skete på trods af, at der allerede i 1970 var etableret et udenrigspolitisk samarbejde mellem EF-landene i form af en informations- og konsultationsprocedure.

Af tabel I fremgår det, at det mest betydningsfulde samarbejdsområde for tilhængerpartierne var samhandel, idet alle 5 partier udtrykte positive holdninger til samarbejde på dette område.

Hvad angår de øvrige etablerede samarbejdsområder som toldunion, fælles landbrugspolitik samt fælles handelspolitik over for tredje lande, var der ligeledes udelukkende positive holdninger fra tilhængerpartierne, selvom ikke alle partierne opfattede disse områder som så væsentlige, at de udtalte sig herom i debatten.

Tabel I. Partiernes holdninger til bredden i EF-samarbejdet, 1972

Samarbejdsområder	Politiske partier							
	KF	V	KrF	SD	RV	SF	VS	DKP
<u>Etablerede</u>								
samhandel	(+)	+	+	+	+	0	-	0
toldunion	(+)	+	0	+	0	0	-	0
landbrugspolitik	+	+	0	+	+/8	-	-	8
handelspolitik (med tredjelande)	+	0	+	0	0	-	-	0
<u>Tilstræbt</u>								
valutapolitik	+	+	+	+	-	-	-	-
økonomisk politik	+	+	+	+/-	+/-	-	-	-
arbejdsmarkedspol.	+	+	+	8	8	-	-	-
regionalpolitik	+	+	+	0	-	0	-	-
miljøpolitik	+	+	+	+	-/8	-/8	-	0
uddannelsespolitik	+	0	+	+	0	0	0	0
socialpolitik	0	+/8	+	8	+/8	-	-	-
<u>Uden for Romtraktaten</u>								
udenrigspolitik	8	0	8	8	8	(-)	-	-
sikkerheds-/for- svarspolitik	8	+/8	+	-/8	-/8	(-)	-	-

+: indicerer positiv holdning til fælles EF-politik

-: indicerer negativ holdning til fælles EF-politik

0: samarbejde på dette område ikke omtalt

8: samarbejde på dette område omtalt som irrelevant for debatten

Fælles valutapolitik fik ligeledes positive tilsagn fra KF, V, KrF og SD, mens R sagde fra heroverfor. Med hensyn til fælles økonomisk politik generelt, sporede der hos SD såvel som hos R en "både positiv og negativ" holdning. Dette var bl.a. et resultat af, at der hos begge disse partier medvirkede såvel tilhængere som modstandere i deres præsentationsprogrammer.

De stærke tilhængerpartier V, KrF og KF viste en udstrakt positiv holdning til politisk integration, hvilket også kom til udtryk i udtalelser om politisk integration generelt. Dog finder man ligeledes en udtalt tilbøjelighed hos disse partier til at af-

vide at debattere sagområder, som ikke klart var omfattet af Romtraktaten/tiltrædelsestraktaten. Sådanne afvisninger forekom især som afværgemanøvrer over for modstandernes argumentation om, at en række politiske sagområder ville blive inddraget i EF-samarbejde fremover. Således afviste KrF, KF, SD og RV fælles udenrigspolitik som værende irrelevant i debatten i 1972. Venstre omtalte ikke specifikt udenrigspolitisk samarbejde, men erklærede sig i andre sammenhænge som tilhænger af en slags Europas forenede Stater, hvilket vel må siges at inkludere en fælles udenrigspolitik. KrF gik ligeledes varmt ind for et sådant forenet Europa. Hvad angår et forsvarspolitisk samarbejde, da gik KrF klart ind for et sådant samarbejde, V stillede sig ligeledes positiv, men udtalte dog, at dette sagområde var mindre aktuelt. KF, SD og RV afviste, at dette potentielle samarbejdsområde var relevant. For SD og RVs vedkommende var der dog endvidere negative tilkendegivelser heroverfor.

Ud over de allerede nævnte sagområder forekom der afvisninger af adskillige andre sagområder fra SD og RV, således m.h.t. relevansen af en fælles arbejdsmarkedspolitik, fælles socialpolitik. Denne delvise afvisning/delvis positive tilkendegivelser blev ligeledes udtrykt af KrF over for en fælles uddannelsespolitik som et af de få områder, som dette parti afviste som værende mindre væsentlige at diskutere.

Uddannelsespolitisk samarbejde er endvidere specielt ved, at det var det eneste samarbejdsområde, som ikke blev imødegået af afvisninger fra modstanderpartierne. Sammenfattende blev området dog viet meget ringe opmærksomhed.

Med hensyn til fælles socialpolitik er det bemærkelsesværdigt, at også V udtrykte usikkerhed og præciserede, at en fælles socialpolitik ikke skulle omfatte folkepensioner, invalidepensioner o.s.v., medens SD ganske enkelt afviste socialpolitik i dansk forstand som irrelevant for diskussionen, da det ikke var og ikke ville blive dækket af EF-samarbejdet. Kun KrF kunne tilsyneladende uden forbehold acceptere en fælles socialpolitik.

Partierne til venstre for det politiske centrum var ikke alene enige om at være imod EF-medlemskab, men også enige om at EF-samarbejde ville omfatte en fælles udenrigspolitik tillige med en fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, hvilket partierne en-

tydigt var imod. I det hele taget var modstanderpartierne imod enhver form for fælles politik, herunder en eksplicit afstandtagen fra en fælles EF-politik på områder som social velfærd, arbejdsmarkedsforhold, økonomiske og valutariske spørgsmål samt for to af de tre partier en udtalt modstand mod fælles handelspolitik og fælles landbrugspolitik. Derimod blev en eventuel fælles uddannelsespolitik overhovedet ikke nævnt, og miljøpolitik ikke nævnt af DKP og delvis afvist og altså dermed ikke vurderet som særlig betydningsfuld af SF. En anden og måske mere relevant forklaring er, at disse modstander-partier og deres vælgere ikke havde noget særligt at indvende mod et europæisk samarbejde på disse områder, medens den propagandamæssige virkning af en postuleret potentiel fælles sikkerhedspolitik havde en ganske anderledes gennemslagskraft.

Som en sammenfatning af de ovenfor refererede forskellige holdninger skal det fremhæves, at de analyserede 8 partier i 1972 dannede tre forskellige grupper. En klar tilhængergruppe som allerede i 1972-debatten erklærede sig positive over for de forskellige former for politisk samarbejde, der på det tidspunkt kunne karakteriseres som tilstræbte samarbejdsområder. Denne gruppe omfattede KF, V samt KrF. Modsat denne gruppe så man i 1972 modstanderpartierne, der klart sagde fra over for alle samarbejdsområder, etablerede såvel som tilstræbte. Imellem disse to grupper af partier ser man SD og RV, der erklærede sig positive over for de etablerede samarbejdsområder, men med en udtalt tøven og afvisende holdning over for en række af de tilstræbte samarbejdsområder.

5. EF-debatter i folketinget 1973-76

De første par år af Danmarks EF-medlemskab var præget af usikkerhed, vankelmodighed og forsigtighed i de politiske partiers stillingtagen til den ønskværdige fremtid for EF. Dette skyldtes flere forhold. Det skyldtes usikkerheden og ustabiliteten i dansk politik, der nærmede sig kaos efter jordskredsvalget i december 1973. Det skyldtes de ubehagelige virkninger af den internationale økonomiske krise bl.a. i form af en betydelig arbejdsløshed, som EF-samarbejdet viste sig aldeles magtesløs overfor. Og det skyldtes usikkerhed og tvivl om Danmarks fortsatte medlemskab af EF,

indtil de britiske vælgere ved en folkeafstemning i juni 1975 mandede enhver tvivl om Storbritanniens fortsatte EF-medlemskab i jorden.

Den første EF-debat eller markedspolitiske debat i Folketinget efter Danmarks tilslutning til EF pr. 1. januar 1973 blev holdt i maj 1973 og cirklede omkring temaet: Hvad nu? Udenrigsøkonomiminister Ivar Nørgaard forsøgte at bringe debatten ind på spørgsmålene om den ønskede dybde og bredde i EF-samarbejdet. Dette gjorde han ved at give en usædvanlig lang redegørelse for regeringens holdning til EF-samarbejdets mange sagområder. De daværende 5 partier i folketinget var enige om, at redegørelsen var "god, sober, lang, detaljeret, omhyggelig, udtømmende, objektiv" uden tilløb til propaganda eller hysteri, men desværre også lidt kedelig. Og så tog de ellers fat på at diskutere EF-politik som i de gode gamle dage under folkeafstemningsdebatten året tidligere, hvor propagandaen og hysteriet havde fejret triumfer. Efter dansk EF-medlemskab i 4½ måned kunne tilhænger-partierne bevise medlemskabets åbenbare økonomiske fordele, og de borgerlige oppositionspartier kritiserede den socialdemokratiske regering for ikke at have udnyttet disse fordele til at løse Danmarks økonomiske problemer på den rigtige måde, især til at nedbringe betalingsbalanceunderskuddet. EF-modstanderne kunne derimod bevise, at EF-medlemskabet netop var blevet den katastrofe for stakkels lille Danmark, som de havde advaret om, og den socialdemokratiske regering blev kritiseret for at have vildledt vælgerne.

Ved folketingsvalget i december 1973 brød det efterhånden veletablerede parlamentariske partisystem sammen. Ikke mindre end 10 partier opnåede repræsentation, og en af de første folketingsdebatter i januar 1974 vedrørte uheldigvis EF-politikken. At denne debat også sluttede med vedtagelsen af et forslag til motiveret dagsorden, hvor det endnu engang fastslås, at Danmarks EF-medlemskab er baseret på Tiltrædelsestraktaten tjente kun til at understrege, at debatten var overflødig. Den nys udnævnte udenrigsminister, Ove Guldberg, gav en kort og meget forsigtig redegørelse, men som det blev sagt undervejs i debatten, "han er jo også minister i en mindretalsregering" med blot 22 mandater bag sig.¹³⁾ Også

13) Knud Thomsen (KF), fhv. handelsminister, Folketingstidende 1973/74, sp. 1365.

oliekrisen og den begyndende økonomiske krises virkninger skabte en stemning af usikkerhed og tvivl. For de fleste partier gjorde krisen kun EF-samarbejdet og Danmarks deltagelse heri så meget mere nødvendig, medens modstander-partierne frygtede, at den økonomiske krise kunne fremme og tilskynde til øget institutionel integration og krav om suverænitetsafgivelse. Syv ud af ti partier syntes at støtte fortsat dansk EF-medlemskab, medens tre ønskede medlemskabet bragt til ophør. Sandsynligvis ville debatten have været endnu mere kaotisk, hvis den havde fundet sted blot nogle få måneder senere, efter at en ny britisk Labour-regering havde krævet genforhandling af betingelserne for fortsat britisk EF-medlemskab.

Forud for den næste folketingsdebat i december 1975 havde både de indre og de ydre konjunkturer stabiliseret sig. Folketingsvalget i januar 1975 reducerede hverken antallet af partier i tinget eller ændrede balancen mellem syv tilhænger-partier og tre modstander-partier, men det bekræftede indtrykket af et nyt politisk partisystem bestående af 4 blokke eller grupperinger omkring Socialdemokratiet som regeringsparti, de socialistiske oppositionspartier til venstre for SD, de borgerlige oppositionspartier til højre for SD samt Fremskridtspartiet (FP).

Resultatet af den britiske folkeafstemning 5. juni 1975 satte en effektiv stopper for videre spekulationer om Danmarks fremtidige EF-medlemskab. Ydermere havde udviklingen vist, at de etablerede samarbejdsområder inden for EF-samarbejdet kunne fastholdes til trods for fortsat økonomisk stagnation og valutarisk uro. Den politiske vilje til at øge både bredden og dybden i den europæiske integrationsproces blev symbolsk udtrykt gennem udarbejdelsen af den såkaldte Tindemans-rapport i løbet af 1975.

Folketingets EF-debat i december 1975 kom især til at omhandle direkte valg til det såkaldte Europa-Parlament, medens den udenrigspolitiske debat i januar 1976 fandt sted få dage efter offentliggørelsen af Tindemans-rapporten, som i sin helhed ydermere blev debatteret ved en særlig debat om en europæisk union i februar 1976. Det generelle indtryk efter afholdelsen af disse tre folketingsdebatter omkring årsskiftet 1975-76 var, at den parlamentariske EF-debat ikke længere alene vedrører fordele og ulemper ved at være medlem respektive ikke-medlem af EF, men at debatten

fra midten af 1970'erne er blevet ført efter velafgrænsede og konstruktive linjer, i forhold til hvilke de politiske partier har forsøgt at definere deres EF-politik såvel vedrørende dybden som bredden i EF-samarbejdet.

6. Holdninger til europæisk integration, 1975-76

6.1. Bredden i EF-samarbejdet

I tabel II er opregnet 16 samarbejdsområder, der ligesom i tabel I side 38 er opdelt i 3 kategorier:

- 1) Det etablerede samarbejde omkring det fælles marked i form af toldunionen, den fælles landbrugspolitik, handelspolitikken i forholdet til tredjelande og - som et særskilt sagområde sammenlignet med 1972 - bistand til udviklingslandene (u-lande).
- 2) Det tilstræbte samarbejde inden for rammerne af Romtraktaten er centreret omkring en mulig økonomisk og monetær union suppleret med en fælles industripolitik, arbejdsmarkedspolitik, regionalpolitik, miljøpolitik, uddannelsespolitik og forskningspolitik. Sammenlignet med 1972 fremstår en mulig fælles energi-politik som et nyt område, idet energikrisen aktualiserede dette som et samarbejdsområde af stor betydning for det olie-importerende Danmark, medens energipolitikken i EF-regi hører til de oprindelige samarbejdsområder inden for rammerne af Kul- og Ståunionen og Euratom.
- 3) Samarbejdsområder uden for Romtraktatens rammer er udenrigspolitik, sikkerhedspolitik, militærpolitik og en mulig fælles politik for våbenindustriens vedkommende i form af en standardisering af europæiske virksomheders våbenproduktion.

Det er karakteristisk for debatten i 1975-76 sammenlignet med 1972-debatten, at den som hovedregel var detaljeret og udspecificeret på alle nævnte samarbejdsområder, der ret nøje fulgte Tindeman-rapportens oversigt over etablerede, tilstræbte og mulige udvidelser af EF-samarbejdets bredde. Endvidere var der en voksende viden om indholdet i de forskellige sagområder, således at eksempelvis 1972-debattens ørkenvandring omkring en fælles socialpolitik blev afløst af almindelig enighed om, at socialpolitik i EF-sammenhæng ret nøje svarer til arbejdsmarkedspolitik i dansk sammenhæng. Som en naturlig konsekvens heraf er socialpoli-

Tabel II. Partiernes holdninger til bredden i EF-samarbejdet, 1975-76

Samarbejdsområder	Politiske partier									
	V	CD	KF	FP	KrF	SD	RV	SF	VS	DKP
<u>Etablerede</u>										
toldunion	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-
landbrugspolitik	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-
handelspolitik (med tredjelande)	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-
bistand til u- landene	+	+	+	-	+	+	+	+/-	-	-
<u>Tilstræbte</u>										
økonomisk politik	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-
valutapolitik	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-
energipolitik	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-
industripolitik	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-
arbejdsmarkedspol.	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-
regionalpolitik	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-
miljøpolitik	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-
uddannelsespoli- tik/forskningspol.	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-
<u>Uden for Romtraktaten</u>										
udenrigspolitik	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-
våbenindustriel politik	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-
sikkerhedspol.	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-
militærpolitik	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-

+: indicerer positiv holdning til fælles politik

-: indicerer negativ holdning til fælles politik

tikken i tabel II ikke noget selvstændigt sagområde, men en del af arbejdsmarkedspolitikken.

I tabel II er 10 politiske partiers positive eller negative holdninger til 16 aktuelle eller potentielle samarbejdsområder mellem de 9 EF-lande specificeret. I sammenligning med tabel I side 38 er der en række forhold, som kræver en uddybende kommentar.

Fokus i EF-debatten i 1975-76 var muligheden for at udstrække samarbejdet mellem EF-landene til at dække udenrigspolitik,

sikkerhedspolitik og militærpolitik. Alle 10 partier udtalte sig eksplicit om disse forhold som et udtryk for disse sagområders "saliency" i debatten, men derudover udtalte partierne sig tillige om de fleste andre samarbejdsområder. Kun RV var endnu så præget af folkeafstemningsdebattens hovedtema og partiets opsplittning på spørgsmålet om fortsat dansk EF-medlemskab, at partiets officielle argumentation for støtte til fortsat EF-medlemskab alene berørte det økonomiske samarbejde, herunder valutapolitik og energipolitik.

Alle partier, som kunne støtte det udenrigspolitiske samarbejde mellem EF-landene, henviste til principperne i Davignon-rapporten fra 1970 og Københavns-rapporten fra 1973 om et rent mellemstatsligt samarbejde som forudsætninger for deres støtte. Mere end noget andet parti understregede RV denne betingelse.

KF og V sammen med CD argumenterede i modsætning til SD og RV for en udvidelse af det udenrigspolitiske samarbejde til også at omfatte sikkerheds- og forsvarspolitik. Disse partier var ligeledes positive over for standardiseringsbestræbelser inden for våbenproduktionen begrundet i besparelshensyn, som også SD, FP og KrF kunne tilslutte sig.

Som nævnt ændredes opfattelsen af en fælles arbejdsmarkedspolitik til også at omfatte arbejderbeskyttelse og medbestemmelse, medens en fælles politik på dette område i 1972 især vedrørte arbejdskraftens frie bevægelighed. Også uddannelsespolitikken skiftede indhold fra at være en debat om en harmonisering af uddannelserne til at lægge hovedvægten på forskningsmæssigt samarbejde, studenterudveksling o.s.v.

For alle tilhænger-partierne var en fælles politik vedrørende økonomi og energi af største betydning og de vigtigste elementer i dansk EF-politik, medens modstander-partierne koncentrerede deres argumentation omkring de mulige konsekvenser af et samarbejde om udenrigspolitiske spørgsmål, der også ville berøre sikkerheds- og forsvarspolitikken. Kun VS tog mere direkte afstand fra et EF-samarbejde på områder som uddannelse, energi og økonomi.

Blandt tilhænger-partierne forsøgte FP at markere en særstilling ved at udtale sig i kraftige vendinger imod de aspekter af EF-samarbejdet, som forekom særligt bekostelige for de

stakkels skatteydere. Partiets principielle støtte til dansk EF-medlemskab blev modificeret af direkte modstand imod fortsat bistand til u-landene, der blev karakteriseret som "skatteyderbetalt pladderhumanisme". I juni 1975 stemte FP imod ratifikationen af den såkaldte Lomé-konvention mellem EF og foreløbig 46 u-lande. Omvendt fik Lomé-konventionen støtte fra 2 medlemmer af SF, medens 7 afholdt sig fra at stemme.

6.2. Dybden i EF-samarbejdet

Med dybden i europæisk integration refereres til EF-institutionernes kompetence eller magt og til beslutningsprocessens karakter. I et forsøg på at rangordne de danske politiske partier efter deres holdninger til den ønskede dybde i EF-samarbejdet har vi udvalgt 4 emneområder:

- 1) Enstemmighed eller flertalsafgørelser som den normale fremgangsmåde ved beslutninger i EFs Ministerråd.
- 2) Indirekte valg til Europa-Parlamentet eller direkte valg fra 1978.
- 3) Styrkelse af Romtraktatens EF-institutioner eller styrkelse af topmøderne mellem EF-landenes stats- og regeringschefer - højtideligt kaldt Det europæiske Råd.
- 4) Bevarelse eller ophævelse af veto-retten (i henhold til Luxembourg-forliget af januar 1966). I tabel III er de politiske partiers positive eller negative holdninger til disse 4 spørgsmål vedrørende integrationens dybde specificeret.

1) Enstemmighed eller flertalsafgørelser som den normale fremgangsmåde. Siden EFs udvidelse fra 6 til 9 stater er det i stigende grad blevet åbenbart, at de eksisterende normer og regler for beslutningsprocessen i EFs Ministerråd må revideres, idet afgørelser ellers kun træffes i de tilfælde, hvor alle medlemsstater er enige om alt, selv de mindste detaljer. Denne faktiske brug af enstemmigheds-princippet har medført en forsinkelse af beslutningsprocessen eller ligefrem blokering og død-vande.

Som det fremgår af tabel III, så er dette forhold blevet erkendt af alle tilhænger-partierne i form af deres mere eller mindre uforbeholdne støtte til at praktisere flertalsafgørelser, som foreskrevet i Romtraktaten. Modstander-partierne var alle imod ud fra argumentet om, at veto-retten ville blive undermineret i

Tabel III. Partiernes holdninger til dybden i EF-samarbejdet, 1975-76¹⁾

Emneområder	Politiske partier									
	V	CD	KP	FP	KrF	SD	RV	SF	VS	DKP
Flertalsafgørelser som praksis i EFs Ministerråd	+	+	+	+	+	+	+	-	-	-
Direkte valg til Europa-Parlamentet fra 1978	+	+	+	+	+	+	-	-	-	-
Styrkelse af Rom-traktatens institutioner	+	+	+	-	-	-	-	-	-	-
Ophævelse af veto-retten (Luxembourg-forliget, 1966)	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-

+: indicerer positiv holdning

-: indicerer negativ holdning

1) Både tabel II og tabel III er optrykt og kommenteret i artikel af Carsten Lehmann Sørensen, "Stort flertal i Folketinget for vidtgående europæisk integration", Europa, nr. 6, 1976.

tilfælde af fravigelser fra enstemmighedsprincippet. RV kunne ikke eksplicit støtte anvendelsen af flertalsafgørelser, men understregede blot, at veto-retten i vitale spørgsmål måtte besvares. Ligeledes lagde RV meget stærk vægt på, at EF-landenes udenrigspolitiske samarbejde under ingen omstændigheder måtte sammenblandes med det traktatregulerede EF-samarbejde.

2) Indirekte eller direkte valg til Europa-Parlamentet.

Modstander-partierne var imod enhver form for øget indflydelse til EFs parlamentariske forsamling, der siden 1960ernes begyndelse har kaldt sig Europa-Parlamentet, herunder et skift fra indirekte til direkte valg af EPs medlemmer. RV støttede i princippet udpegelsen af EP-medlemmer gennem direkte valg, men var imod at gennemføre direkte valg på et tidspunkt, hvor man endnu ikke havde fastlagt et direkte valgt EPs fremtidige kompetence, og hvor løsningen af de økonomiske og sociale problemer måtte forekomme mere presserende. SD støttede direkte valg fra 1978 på 2 betingelser: (a) EP-valget skulle i Danmark finde sted samtidig med afholdelsen af et dansk valg for at sikre overensstemmelsen mellem partiernes repræsentation i folketinget og i EP. (b) Det obligatoriske dob-

beltmandat skulle bevares, så kun medlemmer af folketinget kunne vælges til medlemmer af EP. KrF støttede direkte valg uden disse forbehold, men anerkendte SDs argumenter om det ønskelige i at sikre en vis overensstemmelse mellem partiernes representation i de to parlamenter. CD, V, KF og FP gav uforbeholden støtte til afholdelsen af direkte valg fra 1978.

3) Styrkelse af Romtraktatens institutioner. En styrkelse af topmøde-niveauet i form af hyppige og regelmæssige møder mellem stats- og regeringscheferne kan ses som en udvikling i retning af et traditionelt mellemstatsligt samarbejde - en gaullistisk version af "l'Europe des patries". Det er bemærkelsesværdigt, at V eksplicit talte imod denne styrkelse af den mellemstatslige samarbejdsmodel og fik støtte fra CD og KF, der ligeledes advarede imod en styrkelse af topmøderne på bekostning af EF-institutionerne, der tværtimod burde styrkes mest muligt. Ud fra andre præmisser var også SF imod topmøder, idet folketingets markedsudvalg kunne kontrollere ministrenes deltagelse i Ministerrådets arbejde, men ikke statsministerens deltagelse i topmøderne. RV, SD, KrF og FP ønskede alle en mere effektiv beslutningsproces, herunder en styrkelse af topmøderne. Naturligvis undlod FP ikke at omtale en særlig antipati imod kommissionens bureaukrati i Bruxelles.

4) Afskaffelse af veto-retten (Luxembourg-forliget, 1966). Som nævnt ønskede tilhænger-partierne alle at få indført flertalsafgørelser som en normal fremgangsmåde i Ministerrådet, men ønskede ikke dermed at opgive veto-retten i spørgsmål af vital betydning for Danmark. Imidlertid anbefalede 2 partier en afskaffelse også af veto-retten og dermed en ophævelse af Luxembourg-forliget fra januar 1966. V anså veto-retten for blot at have teoretisk betydning, medens CD håbede, at normer og praksis for EFs beslutningsproces kunne udvikle sig så succesrigt, at veto-retten ville blive overflødig, jo før jo bedre. For alle øvrige partier var veto-retten en forudsætning for Danmarks EF-medlemskab, hvorfor en eventuel ophævelse af Luxembourg-forliget ville kræve godkendelse af 5/6 flertal i folketinget eller en ny folkeafstemning i henhold til grundlovens § 20.

7. Konklusioner

Efter mere end 3 års medlemskab af EF tegner der sig for første gang et meget klart billede af de politiske partiers holdninger til europæisk integration, såvel i bredden som i dybden. Efter nogle år præget af usikkerhed og tvivl har de danske partier omsider fremlagt deres EF-politik på en rimelig detaljeret og specificeret måde. Debatten om en eventuel europæisk union og især Tindemans-rapportens forslag hertil har haft den positive virkning, at den danske EF-debat omsider føres efter veldefinerede og konstruktive retningslinjer i modsætning til de foregående års diskussion om, hvad man egentlig skulle diskutere. Som en forhenværende EF-modstander og nuværende EF-kritiker fra SF tørt konstaterede: "Vi har fået klaring, beklagelig klaring".¹⁴⁾ Heri kan vi kun give ham ret, for så vidt som samtlige politiske partiers EF-politik er blevet klarlagt, og at der er et særdeles solidt folketingsflertal bag en integrationsvenlig dansk EF-politik både med hensyn til bredden og dybden i et fremtidigt EF-samarbejde.

I det følgende vil vi karakterisere partiernes profil i EF-politikken, deres væsentligste argumenter for den valgte politik, deres parlamentariske styrke og fremtidige valgmuligheder inden for 3 partigrupperinger, som synes helt afgørende til forståelse af udformningen af dansk EF-politik.

1) Føderalisterne. V, KF og CD udgør en gruppe af politiske partier, hvis støtte til fortsat europæisk integration er af en sådan karakter, at de kun kan betegnes som føderalister, der gerne ser en europæisk forbundsstat etableret.

De ønsker helt klart at styrke de overstatslige EF-institutioner i overensstemmelse med Romtraktatens principper og er imod en yderligere styrkelse af topmøderne i form af regelmæssige møder i Det europæiske Råd. Som udenrigsminister Ove Guldberg sagde i 1974-debatten: "Det er dog min opfattelse, at efterhånden som nye områder inddrages i det allerede eksisterende samarbejde, vokser behovet for at styrke og effektivisere Fællesskabets insti-

14) Jens Maigaard (SF), FT 1975/76, sp. 5519.

tutioner, og at det gælder såvel Kommissionen som Parlamentet".¹⁵⁾

De 3 føderalistisk orienterede partier ønsker direkte valg til Europa-Parlamentet så hurtigt som muligt og med det selvføl- gelige formål at øge Parlamentets indflydelse ganske betydeligt. Selv veto-retten som fastlagt i Luxembourg-forliget fra 1966 øn- sker 2 af disse partier ophævet snarest. EF-samarbejdets bredde bør være altomfattende og også omfatte en fælles militærpolitik som et supplement til EF-landenes medlemskab af NATO, ikke som et alternativ.

Føderalisternes argumenter for en stærkt integrationistisk udvikling er dels baseret på en række betragtninger over små-sta- ten Danmarks udenrigspolitiske situation, dels en tro på integra- tionsprocessens "ekspansive logik", som omtalt i artiklens ind- ledning. Et par uddrag fra debatten tjener til at illustrere tan- kegangen:

"Det, jeg gerne vil sige her, er, at er vi gået ind i et samarbejde inden for Rom-traktatens rammer, så vil det være alde- les illusorisk at tro, at vi kan standse ved dette. Gjorde vi det, så var vi med til at ødelægge hele fremskridtet i Europa. Det er ganske nødvendigt, at dette samarbejde antager en stadig stærkere karakter". - "Hvordan skal man forhindre, at ni lande, der arbej- der sammen, og hvoraf de otte er aktive medlemmer af Atlantpagt- forsvaret - det niende sidder sådan lidt på grænsen - i deres po- litiske drøftelser inddrager strategiske og forsvarsmæssige be- tragtninger? Det er uundgåeligt, at udviklingen må medføre, at det samlede politiske billede, herunder også udenrigspolitikken og forsvarspolitikken, inddrages i de europæiske drøftelser".¹⁶⁾

"For centrum-demokraterne er der en nøje sammenhæng imel- lem økonomi, politik og sikkerhedspolitik. Vi mener dog ikke, at man kan trække en streg og sige: Her er økonomiens område, nu går vi over i det politiske, så igen en streg, og så går man over i noget tredje, der hedder sikkerhedspolitik. Det er emner, der hø- rer sammen på mange forskellige måder, indvirker på hinanden, er forudsætninger for løsninger på de forskellige områder. Der er en

15) FT 1973/74, sp. 1339.

16) Per Federspiel (V), FT 1972/73, sp. 6458-59.

meget nøje sammenhæng".¹⁷⁾

2) Kon-føderalisterne. Denne gruppe af partier er mere heterogen og består af FP, KrF, SD og RV, men inden for alle partier findes der både modstandere af dansk EF-medlemskab såvel som tilhængere af en føderalistisk udvikling. I denne forbindelse er KrF således værd at lægge mærke til, idet partiet i de senere år udtrykker sig væsentlig mere moderat og forsigtigt end partiet gjorde i 1972-debatten.

Det er imidlertid et helt centralt punkt i disse partiers officielt udtrykte holdninger til europæisk integration, at man ikke kan acceptere nødvendigheden af et "spill-over" fra et samarbejdsområde til et andet som en art naturlov for EF-samarbejdets indbyggede dynamik. EF-samarbejdet kan udmærket begrænses til hovedsageligt at berøre det økonomiske område, medens eksempelvis forsvarspolitikken fortsat både kan og skal være et NATO-anliggende, så længe NATO eksisterer i sin kendte form.

Kon-føderalisternes udprægede mistillid til teorien bag europæisk integration fører naturligt til en understregning af, at ethvert problem i den europæiske politik må løses på en pragmatisk, praktisk og konkret måde. Denne skepsis gælder ikke mindst dybden i EF-samarbejdet, hvor øget kompetence til EF-institutioner og eventuelt direkte valg til Europa-Parlamentet ikke opfattes som en løsning i sig selv på problemerne, måske snarere tværtimod. EF-samarbejdet opfattes fundamentalt som et mellemstatsligt samarbejde mellem en række vesteuropæiske stater om løsningen af problemer, der kun kan løses i fællesskab.

Det hører med til denne pragmatiske opfattelse, at Danmark tilsluttede sig EF af økonomiske grunde, og at det økonomiske samarbejde fortsat er tyngdepunktet i EF-samarbejdet. Inden for denne ramme er pragmatikerne til gengæld villige til at acceptere en særdeles vidtgående integration i form af en økonomisk og monetær union suppleret med en fælles politik på en lang række sagområder.

3) Anti-integrationisterne. Denne gruppering er i 1975-76 identisk med partierne på dansk politiks venstrefløj: SF, VS og DKP. Ikke alene er de imod enhver form for øget integration, men i det hele taget imod Danmarks medlemskab af EF, som de dog i va-

17) René Robert Brusvang (CD), FT 1975/76, sp. 5491.

rierende grad har erkendt som en politisk realitet. Mere væsentligt end argumenterne imod øget integration er formen, hvorunder de fremføres, fordi denne kan forventes støttet af tilstrækkeligt mange medlemmer fra SD, RV og muligvis FP til, at folkeafstemningsspøgelset kan holdes i live.

Anti-integrationisterne ser det som deres specielle opgave at søge dansk EF-politik begrænset til grundlaget for folkeafstemningen i 1972. Grundlaget skal ikke forstås som Tiltrædelsestraktaten, men som vælgerens mandat i politisk forstand til regering og folketingsflertal. Dette er tilpas upræcist formuleret, hvorfor anti-integrationisterne selv kan afgøre, hvad grundlaget var for folkeafstemningen, og følgelig også, hvornår dette grundlag fraviges. Anti-integrationisterne kan til enhver tid og i ethvert spørgsmål påstå, at grundlaget er fraveget og rejse krav om en ny folkeafstemning.

Mere end nogle andre grupperinger af de politiske partier har anti-integrationisterne en dybt forankret tro på "spill-over" mekanismens automatik og uafvendelighed. Enhver udbygning af EF-samarbejdet ud over et økonomisk samarbejde og enhver institutionel ændring vil være en fravigelse fra folkeafstemningens grundlag, men det opfattes samtidig af anti-integrationisterne som ligeså åbenbart, at en sådan begrænsning af EF-samarbejdets bredde og dybde vil stride mod de politiske naturlove og integrationsprocessens indbyggede determinisme.

Selv om integrationsprocessen af de fleste opfattes som stagnerende, så hindrer dette ikke anti-integrationisterne i at se netop krisen som en integrationsfremmende faktor:

"Vi kan naturligvis ikke sørge over, at EF ikke får realiseret sine planer, men vi gribes heller ikke af nogen letsindig glæde derved, fordi denne opløsningsproces også kalder på kræfter, som med andre midler vil binde flokken sammen. I den sammenhæng er det, man må se presset på at få EF gjort til en politisk og militær union. På det område er der jo som tidligere sagt skred i tingene. Det er på det område, den såkaldte dynamik giver sig mest udtryk".¹⁸⁾

I denne udformning ses integrationsprocessens dynamik som

18) Ib Nørlund (DKP), FT 1973/74, sp. 1394.

en kapitalistisk sammensværgelse og sammenlignes med kviksand eller en lang glidebane, som der ikke kan stilles meget op overfor. Som et mindste krav ønsker anti-integrationisterne Luxembourg-forligets veto-ret bevaret, men i form af et enstemmighedsprincip.

Måske danske politikere har en særlig evne til at benytte samme reference-ramme til vidt forskellige formål. Både føderalisterne og anti-integrationisterne refererer til en mere eller mindre genkendelig version af "spill-over" tesens antagelse om en række dynamiske mekanismer indbygget i den europæiske integrationsproces. Dette betyder med andre ord, at føderalisterne og anti-integrationisterne er enige om eksistensen af en vis automatik i integrationsprocessen, medens dette benægtes af de pragmatiske kon-føderalister. For føderalisterne er denne dynamik eller automatik løftestangen for fremskridt i Europa, for anti-integrationisterne er den som altfortærende kviksand.

På tilsvarende måde er de 3 grupperinger af politiske partier aldeles uenige om småstaten Danmarks muligheder. For føderalisterne er skabelsen af stærke overstatslige institutioner den bedste beskyttelse af de små stater i den internationale politik, medens EF-medlemskab af anti-integrationisterne opfattes som Danmarks sikre vej til undergang som selvstændig og suveræn stat. Heroverfor står de a-teoretiske kon-føderalister, der kan acceptere rimeligt effektive EF-institutioner, men ønsker at fastholde veto-retten i vitale spørgsmål og opfatter udviklingen i det mellemstatslige samarbejde om udenrigspolitikken og styrkelsen af topmøde-niveauet som ønskeligt.

Siden jordskredsvalget i december 1973 har ingen af de ovenfor omtalte grupperinger af partier haft et brugbart flertal i folketinget. Kon-føderalisterne har udgjort den største gruppe-ring og anti-integrationisterne den mindste, men føderalister og kon-føderalister kan til trods for et klart flertal næppe mønstre 5/6 flertal i tilfælde af, at grundlovens § 20 skulle blive af interesse nok engang.

Af mange grunde må Tindemans-rapportens over 50 forslag ses som et arbejdsprogram for de næste mange års integrationsbe-stræbelser. Kun 2-3 af disse forslag vil falde ind under § 20, hvorefter der kræves 5/6 flertal i folketinget eller folkeafstemning. I sådanne spørgsmål som eksempelvis ophævelse af veto-retten

eller indførelse af lovgivende magt til Europa-Parlamentet kan man med stor sikkerhed forvente, at Danmarks officielle politik vil være yderst forsigtig og tilbageholdende.

Bortset fra disse ganske få og helt teoretiske tilfælde kræves blot et almindeligt flertal i folketinget bag Danmarks EF-politik. Ingen af de 3 omtalte parti-grupperinger har alene et tilstrækkeligt pålideligt flertal, hvorfor en form for koalition mellem føderalister og kon-føderalister er nødvendig. Siden Danmarks indtræden i EF har samarbejdsforholdet mellem det føderalistiske Venstre og det kon-føderalistiske Socialdemokrati været nøglen til forståelse af dansk EF-politik. Som det mindst pro-integrationistiske af de 2 partier vil SD, uanset om det er i regering eller opposition, ligesom være centrum i universet af de mange pro-integrationistiske partier. Hvis SD accepterer øget bredde eller dybde i EF-samarbejdet, så vil et endda meget stort flertal i folketinget kunne støtte en øget integration. Som svar på Tindemans-rapporten om en europæisk union har SD accepteret en vidtgående integration i bredden, blot NATO-medlemskab og EF-medlemskab holdes klart adskilt, og en vidtgående integration i dybden, blot veto-retten fastholdes. Uanset hvad der fra tid til anden siges om ustabilitet i dansk politik, så støttes dansk EF-politik i dag af et stort, stabilt folketingsflertal, der tillige vil kunne acceptere en vidtgående europæisk integration.

Derimod kan de samme konklusioner ikke drages for den danske opinion. Ifølge diverse undersøgelser af opinionsholdninger til EF-politikken så har EF som et politisk sagområde mistet betydning eller "saliency". Ved folketingsvalget i december 1973 opfattede kun 2 pct. af vælgerne EF-politikken som det væsentligste problem i dagens Danmark, og ved valget i januar 1975 var tallet faldet yderligere til under 1 pct. Disse tal stemmer udmærket overens med undersøgelser af befolkningens interesse for EF, hvor kun 20 pct. erklærede sig meget interesseret.

Den danske vælgerbefolknings holdninger til medlemskab af EF har tilsyneladende ændret sig ganske drastisk siden 1972-afstemningen, hvor 67 pct. stemte for og 33 pct. imod. I praktisk taget alle opinionsundersøgelser siden medlemskabets ikrafttræden, hvor et repræsentativt udsnit af vælgerne er blevet spurgt, om de ville stemme ja eller nej ved en ny folkeafstemning om dansk EF-

medlemskab, har der været ringe forskel. Når der har kunnet konstateres en faktisk forskel har den som regel været i form af et nej-flertal. I en opinionsundersøgelse i 1976, hvor 46 pct. ville stemme ja og 43 pct. nej, oplyste kun 14 pct. af nej-stemmerne, at de var meget interesseret i spørgsmålet, medens ikke mindre end 35 pct. gav udtryk for, at de var på det nærmeste ligeglade. Til sammenligning udtrykte kun 9 pct. af ja-stemmerne deres totale mangel på interesse.

Dette markante fald i EF-spørgsmålets politiske betydning eller "saliency" bekræfter vores antagelse om, at dansk EF-politik i stigende grad opfattes som et aspekt af dansk udenrigspolitik stort set svarende til Danmarks medlemskab af Nordisk Råd, af NATO og af FN. På det parlamentariske niveau antydes denne udvikling af karakteren af de senere års udenrigspolitiske debatter. Endvidere synes de foreliggende tal at bekræfte en ofte fremsat påstand i litteraturen om staters udenrigspolitik, at den attendative opinion kun udgør relativt få pct. af et lands vælgerbefolkning.

Vi har med denne analyse forsøgt at vise, at neo-funktionalismen som politisk ideologi og neo-funktionalismen som videnskabelig teori i det mindste har så meget til fælles, at vi ved blot at benytte et par temmeligt forenklede teoretisk formulerede måleredskaber har været i stand til at rangordne alle danske politiske partier på skalaer for det ønskelige niveau for europæisk integration inden for EF-samarbejdets afstukne rammer. Ved at definere integration mellem stater som både bredden og dybden i integrationsniveauet, så kan vi i alle detaljer få et samlet og overskueligt billede af forskelle og ligheder i de politiske partiers holdninger til europæisk integration og deres EF-politik. Denne viden har givet os mulighed for at formulere en række antagelser vedrørende dansk EF-politik fremover, som kaster lidt lys over i det mindste ét af EF-landenes politiske vilje til at acceptere en vidtgående europæisk integration kaldet europæisk union eller noget andet.

Appendix: Parlamentariske EF-debatter, 1973-76

A. Generelle udenrigspolitiske debatter

- 1) Forespørgsel til udenrigsminister K.B. Andersen, 4. marts 1973, Folketingstidende (fork. FT) 1972/73, sp. 5702-5804, som slutter uden vedtagelse af motiveret forslag til dagsorden.
- 2) Forespørgsel til udenrigsminister Ove Guldberg, 21.3.1974, FT 1973/74, sp. 3892-4040, som slutter med vedtagelse af forslag, der udtrykker positiv holdning til detente, udenrigspolitisk samarbejde mellem EF-landene, nordisk samarbejde og den atlantiske alliance m.v.
- 3) Forespørgsel til udenrigsminister K.B. Andersen, 18.3.1975, FT 1974/75, sp. 2021-2154, som slutter uden vedtagelse af forslag til motiveret dagsorden.
- 4) Forespørgsel til udenrigsminister K.B. Andersen, 15.1.1976, FT 1975/76, sp. 3953-4096, som slutter uden vedtagelse af noget, men primært behandler Tindemans-rapporten om en europæisk union.

B. EF-debatter eller markedspolitiske debatter

- 1) Forespørgsel til udenrigsøkonomiminister Ivar Nørgaard, 16.5.1973, FT 1972/73, sp. 6263-93 og 17.3.73, sp. 6362-6493, som slutter med vedtagelsen af flg. forslag:
"Idet folketinget tager udenrigsøkonomiministerens redegørelse til efterretning, og idet folketinget i anledning af Europa-Parlamentets nylig vedtagne betænkning om Kommissionens årsberetning fastslår, at Danmarks deltagelse i Fællesskaberne finder sted på grundlag af de af folketinget godkendte traktater, som ikke omhandler militært samarbejde, samt henviser til topmødedeclarationen af 20. oktober 1972, går tinget over til næste sag på dagsordenen".
114 stemmer for (V, KF, SD, RV), 20 imod (SF), 4 hverken for eller imod, medens 41 er fraværende.
- 2) Forespørgsel til udenrigsminister Ove Guldberg, 30.1.1974, FT 1973/74, sp. 1332-1541, som slutter med flg. vedtagelse:

"Idet folketinget udtaler, at Danmarks medlemskab af EF fortsat bygger på tiltrædelsestraktaten af 22. januar 1972, udtaler tinget, at overladelse til mellemfolkelige myndigheder af beføjelser på områder, der ligger uden for Romtraktaten, skal behandles i overensstemmelse med Grundlovens § 20 og går dermed over til næste sag på dagsordenen".

116 stemmer for (V, CD, KF, KrF, SD nogle fra FP og RV), 8 stemmer imod (fra FP), 30 stemmer hverken for eller imod (DRf, SF, DKP og nogle fra RV), 25 fraværende.

- 3) Forespørgsel til udenrigsøkonomiminister Ivar Nørgaard, 11.12.75, FT 1975/76, sp. 2910-3018, som slutter med flg. vedtagelse:

"Idet folketinget tager til efterretning, at regeringen i EF har tiltrådt, at der gennemføres direkte valg til Det europæiske Parlament, samt at der vil blive fremlagt forslag til lov om de nærmere regler om dette valgs afholdelse i Danmark, så snart Ministerrådets udkast til konvention om direkte valg foreligger, går tinget over til næste punkt på dagsordenen".

118 stemmer for (V, CD, KF, KrF, SD og FP), 29 stemmer imod (DRf, SF, VS og DKP), 10 stemmer hverken for eller imod (fra SD), 22 er fraværende.

- 4) Forespørgsel til regeringen ved statsminister Anker Jørgensen, 6.2.76, FT 5926-5545, som slutter med forkastelse af flg. forslag til motiveret dagsorden:

"Idet folketinget understreger, at veto retten er en del af grundlaget for Danmarks tiltrædelse af EF og således falder ind under tiltrædelsestraktaten, at det var en forudsætning for tiltrædelsen, at der ikke ville blive tale om militært samarbejde på EF-plan, og at der derfor heller ikke kan iværksættes en fælles politik på våbenindustriens område, og at Danmark ikke bør deltage i nogen form for bestræbelser, der opdeler EF i to landegrupper, går tinget over til næste sag på dagsordenen".

108 stemmer imod (V, CD, KF, KrF, SD og delvis FP), 39 stemmer for (RV, SF, VS, DKP og delvis FP), 3 stemmer hverken for eller imod, 29 er fraværende.

Den relative mangel på regelmæssighed i EF-debatten skyldes ydre begivenheder som offentliggørelsen af Tindemans-rapporten og indre forhold i form af ikke mindre end 2 folketingsdebatter specielt om folketingets kontrol med regeringens EF-politik. Den første fandt sted 1. februar 1973 og involverede især landbrugsminister Ib Frederiksen, medens den anden 11. oktober 1974 især involverede udenrigsminister Ove Guldberg. Hvor interessante disse debatter end måtte forekomme i andre sammenhænge, så er de irrelevante som en del af datamaterialet for denne analyse.