

Ole Krarup

FRIT NORDEN ET FREMTIDSSCENARIE

Scenariets hovedpunkter

Dette fremtidsscenario bygger på den antagelse, at Danmark inden for en kortere årrække forlader EU – muligvis allerede i tilknytning til et Nej ved de(n) kommende folkeafstemning(er) om fremtidens EU-forfatning, som den tegner sig på grundlag af EU-konventets udkast fra juni 2003. Scenariet antager endvidere, at Danmark vil få følgeskab af Sverige (hvor den folkelige modstand/modvilje mod EU er en lige så stærk politisk faktor som i Danmark). Dette vil åbne mulighed for, at de tre skandinaviske lande – i tæt samarbejde med de nordatlantiske områder og muligvis (senere) de baltiske lande og måske Finland – vil kunne agere politisk i et tæt samarbejde, såvel i samspil med som i opposition til EU. Hermed vil der kunne skabes et vigtigt alternativ til den topstyrede (stormagt)politik, der er et mere og mere fremtrædende element i EU's politiske praksis. Scenariet forudsætter, at et selvstændigt Danmark uden for EU – i et politisk forbund med Sverige og Norge – vil have politiske handlemuligheder, der vil være til gavn ikke blot for Danmark og Norden, men tillige for Europa og for resten af verden. Den påståede gavnlige effekt i forhold til det internationale samfund bygger på den grunderfaring, der er gjort i al konfliktforskning: at tilstedeværelsen af andre politiske løsningsmuligheder end dem, der foreskrives af stormagter – regionale eller globale – i sig selv er konfliktdæmpende. Etableringen af en nordisk region med politisk

handlefrihed vil desuden kunne udgøre en vigtig model for andre regioner.

I kontrast til den dominerende debat, der tager udgangspunkt i den *europæiske dagsorden*, er den danske (nordiske) synsvinkel central i dette scenario: Hovedsagen er at fremdrage og diskutere det politiske råderum, Danmark – og Norden – vil have uden for EU, derimod ikke beslutningssystemer og politik inden det samlede EU eller i en fremtidig europæisk forbundsstat. Men det er vigtigt at pointere, at det nordiske hovedperspektiv ikke betyder, at scenariet udelukkende angår Danmarks (og Nordens) situation. Det er en central pointe, at et selvstændigt Norden uden for EU vil kunne have en politisk vigtig funktion for hele Europa, ikke mindst til afbalancering af forholdet mellem EU og dets svage/ustabile naboer (Kaukasus, Hviderusland, Ukraine, Nordafrika). Scenariet: Danmark/Norden uden for EU bygger således ikke på nogen »isolation« eller »nationalisme«. Tværtimod kan det vise veje til en ansvarlig, engageret og aktivistisk politik, såvel nationalt som europæisk og globalt. I øvrigt siger det sig selv, at man ikke kan diskutere sikkerhedspolitik, handelspolitik og tilsvarende emner, som om omverdenen ikke eksisterede, særlig når man – som Danmark – har baseret det økonomiske liv på tæt samkvem med den nærmeste omverden.

Forklaringen på, at scenariet lægger hovedvægten på den danske politiske dagsorden, er, at denne

dagsorden er det realistiske udgangspunkt for vores politiske handlemuligheder. Det er selvfølgelig vigtigt at diskutere, hvilke politiske valg Europa – herunder resten af EU – bør træffe; og scenariet inddrager da også de aktuelle EU-dagsordener. Men samtidig viser al erfaring, at denne diskussion angår beslutninger, der ligger uden for vores politiske aktionsradius; og målgruppen for dette indlæg er derfor den danske (nordiske) befolkning og de danske (og nordiske) politiske beslutningstagere og debattører. Det er i det danske og nordiske forum vores stemme, realistisk bedømt, kan blive hørt og vil kunne få politisk betydning.

Hovedpunktet i scenariet er de *politiske* forudsætninger og rammer for – og de udviklingsmuligheder, der er knyttet til – en dansk/svensk frigørelse fra EU. En del af dette scenarie (og den politiske dagsorden) indbefatter de *økonomiske konsekvenser*. Uanset at den økonomiske dagsorden har været dominerende i den hidtidige danske EU-debat, er der i dag bred enighed om, at disse konsekvenser er af marginal betydning i forhold til den politiske dagsorden. De økonomiske perspektiver indgår særlig i scenariets afsluttende afsnit om fremtidens relationer til EU.

Scenariet drejer sig om såvel mål – altså politikens indhold – som midler, dvs. den måde politikken bliver til på, såsom graden af demokratisk indflydelse, spørgsmålet om åbenhed og kontrolmuligheder, centralisering/decentralisering, kort sagt: beslutningsrammerne for politikken.

Såvel mål som midler er af vigtighed i scenariet.

For at tage midlerne først: Det er en væsentlig konstatering, at der består grundlæggende forskelle mellem den nordiske og den kontinental-europæiske politiske tradition og praksis. Den sidstnævnte er fremtrædende i EU's beslutningssystemer, som på alle væsentlige punkter afspejler fransk forvaltningstradition. Dette indebærer en stærk centralisering og lukkethed omkring de embedsmands styrede beslutningsprocesser. Begrebet *demokratisk underskud*, som i årevis har været hæftet på EU-systemet (som en almen – upolemisk – faglig beskrivelse), er højest virkeligt; og det dækker ikke blot det forhold, at den afgørende politiske magt er tildelt institutioner og myndighedspersoner, der ikke har noget direkte politisk ansvar over for en

vælgerbefolkning, særlig EU-kommissionen. Det »demokratiske underskud« rækker langt videre. I sammenligning med nordiske samfundsforhold afspejler det særlig den kendsgerning, at *civilsamfundet* – på basis af en tæt folkelig deltagelse i bevægelser, foreninger og politisk medvirken på alle niveauer, der muliggør kontakt med og kontrol af *statsmagten* – har en væsentligt solidere basis i det nordiske politiske liv end i det øvrige kontinentale EU. EU-traditionen (som har sine vigtigste rødder i romerretten) indebærer derimod, at de afgørende politiske beslutninger træffes *fra oven*. Man kan ikke påstå, at retningen er diametralt modsat i nordisk politisk tradition. Men civilsamfundets – demokratisk set uundværlige – indflydelse er langt mere solidt funderet i det nordiske end i det kontinental-europæiske samfundsliv. Et karakteristisk eksempel er organiseringen af arbejdsmarkedet, som i EU hovedsageligt bygger på centraliseret lovregulering (hidtil i form af direktiver), mens den i Norden – og særlig i Danmark – bygger på parternes overenskomster, hvis basis er den faglige organisering, altså civilsamfundets netværk.

Den samlede pointe er, at et »frit Norden« imødekommer de nordiske befolkningers traditionsbaserede krav om demokratisk overskud. Hovedsagen er, scenariet åbner mulighed for en indenrigspolitik, der videreudvikler og befæster den nordiske velfærdsmodel og styrker en bæredygtig udvikling. Hvad angår udenrigspolitikken, bygger scenariet på, at fremtidens Europa (og resten af verden) har et betydeligt behov for sikkerheds- og udviklingspolitiske alternativer. Scenariet bygger på den antagelse, at et selvstændigt Norden vil kunne spille en væsentlig rolle og påvirke såvel den europæiske som den globale udvikling i en langt stærkere grad end EU-medlemskabet åbner mulighed for. At de nuværende nordiske medlemslande vil miste den aktuelle indflydelse på EU's direkte beslutninger, der følger af at »sidde med ved bordet« og deltage i drøftelser og afstemninger, siger sig selv. I den endelige politiske vurdering må dette tab af indflydelse afvejes i forhold til de gevinster der ligger i (1) at den nordiske indflydelse på *egne forhold* vil være væsentligt større, (2) at den nordiske indflydelse på *europæisk politik* vil kunne være betydelig, om end af en anden

karakter end den, der følger af direkte deltagelse i EU's overnationale beslutningsproces (i Ministerrådet: 3 danske stemmer ud af 87, og efter udvidelsen: 7 ud af 321, i Parlamentet: 14 ud af 732), (3) at den nordiske stemme i den *globale politik* vil kunne lyde langt kraftigere.

Hvordan den danske/nordiske politiske frihed vil blive anvendt, beror på fremtidens politiske valg. Det siger sig selv, at disse valg er undergivet væsentlige begrænsninger, først og fremmest som følge af de politiske og økonomiske grundvilkår, der er givet med vores geografiske naboskab til det europæiske kontinent. Dette nødvendiggør et omfattende samkvem med Nordens nabo, EU, såvel økonomisk som politisk. Den følgende scenarie-tekst rummer ikke nogen detaljeret beskrivelse af de mulige institutionelle strukturer, der kan tjene som grundlag for relationerne mellem Norden og EU og den øvrige verden; fantasi-produkter og frihåndstegninger er ikke så interessante; det er tilstrækkeligt at skitsere nogle fixpunkter og udviklingsmuligheder.

Baggrund for scenariet (prognose og vision)

Det nordiske udviklingsscenarie er beskrevet af to sammenhængende grunde. For det første fordi det er en realistisk (eller dog ikke usandsynlig) *mulighed*, at scenariet vil udgøre et aktuelt punkt på den politiske dagsorden – eller ligefrem blive til politisk virkelighed – inden for en overskuelig tids-horisont. Scenariets aktualitet blev senest demonstreret i efteråret 2003, da de politiske partier drøftede de mulige konsekvenser af et dansk Nej ved den kommende folkeafstemning om EU's fremtidige forfatning. De politiske indlæg (bl.a. fra Socialdemokratiet og Venstre) viste bred enighed om, at en forkastelse af forfatningen ville aktualisere en dansk udtræden.

Allerede af den grund er der behov for en grundig analyse og debat, hvad enten man politisk tilslutter eller modsætter sig denne udvikling. Hvor realistisk scenariet er, drøftes nærmere i de to efterfølgende afsnit (»EU-systemets indre modsigelser« og »Den danske dagsorden«).

Den anden grund til at analysere scenariet nærmere er de ovenfor antydede politiske argumen-

ter, som kan udgøre (en del af) forklaringen på, at betydelige befolkningsgrupper i Danmark (og Sverige) nærer en demokratisk begrundet modvilje over for EU; mange – herunder scenariets pennefører – finder derfor ikke blot scenariet muligt eller sandsynligt, men tillige *politisk ønskeligt*.

Selvom de to grunde hænger sammen, er de principielt forskellige: Den første bygger på en *prognose*, altså en forudsigelse om en mulig eller sandsynlig udvikling; den anden repræsenterer et politisk valg, der forudsætter en politisk *vision*.

I den nærmere beskrivelse af fremtidsudviklingen er de to synsvinkler kædet sammen. Men når det drejer sig om at forklare *nødvendigheden af at diskutere scenariet*, er visions-delen af mindre betydning. Her er det afgørende, at der er tale om en realistisk *mulighed*, som vælgere og beslutningstagere må kunne forholde sig til i fremtiden. Derfor er det vigtigt at diskutere scenariet som en kommende mulighed: Har det en rimelig forbindelse med virkeligheden, eller kan det kan affærdiges som et fantasiprodukt?

Mange – særlig inden for den politiske og økonomiske elite – vil på forhånd afskrive scenariet som urealistisk, eftersom det nuværende EU har en sådan position i den almindelige politiske bevidsthed, at det for mange er nærmest umuligt at forestille sig Danmark uden for EU. Grunden er indlysende: Gennem de sidste 30 år er de politiske muligheder der ligger i en frigørelse af Danmark fra EU, blevet behandlet som et tabu i den offentlige debat. Temaet er blevet systematisk fortiet. Fortielsen er total; den omfatter både medie-verden, finansverden og regeringskontorer. Selv blandt danske folketingspolitikere findes der en markant modvilje mod overhovedet at *overveje* scenariet.

Denne holdning rummer et bemærkelsesværdigt politisk snæversyn. Det indebærer, at såvel medier som den politiske og økonomiske elite reelt ignorerer den meget store del af befolkningen, som ved adskillige lejligheder, senest ved Euroafstemningen i september 2000, har tilkendegivet stor bekymring over eller direkte modstand imod den voksende danske afhængighed af EU.

Dette politiske snæversyn vil kunne påføre os betydelige politiske omkostninger allerede inden for den nærmeste tidshorisont, nemlig (som nævnt

ovenfor) i tilknytning til et dansk Nej ved de(n) kommende folkeafstemning(er) om EU-forfatningen. Herefter vil den politiske dagsorden rumme følgende hovedspørgsmål: Hvad er alternativet til (fuldt) EU-medlemskab?

Det – demokratisk set – beskæmmende svar er: Dette spørgsmål har aldrig været drøftet, end-sige analyseret. Det har været tiet ihjel, som følge af at den danske medieverden og den herskende politiske klasse slet og ret ikke tillader den tanke, at der skulle være en fremtid uden EU.

Denne variant af begrebet »demokratisk under-skud« – i 2. potens, så at sige – rummer i sig selv tilstrækkelig begrundelse for at tage scenariet Danmark uden for EU op til nærmere analyse.

Hvis nogen – trods ovenstående – skulle afvise scenariet som urealistisk, er der grund til at minde om den erfaring, at de seneste årtiers storpolitiske udvikling kun rummer én overbevisende konklusion, nemlig at de politiske udviklingsforløb i vore dage ændrer sig – ofte radikalt – i uforudsete retninger og med uberegnelig hast. Så sent som 1985 lå det uden for såkaldte realistiske forventninger, at Berlin-muren ville være fjernet 4 år senere, og USSR elimineret efter yderligere 2 års forløb. Kun få samfundsanalytikere fremkom med den slags forudsigelser, der i datiden blev frakendt enhver relevans. Én af de få er den franske demograf og sociolog Emanuel Todd, der allerede i slutningen af 1970'erne forudsagde Sovjetsystemets sammenbrud, en forudsigelse, der bl.a. baserede sig på analyser af systemets indre modsigelser.

Samme Emanuel Todd har betegnet EU som et forbigående fænomen, der ikke vil eksistere om 15-20 år. Tilsvarende prognostiske antagelser er fremført af den finske samfundsforsker Heikko Patimäki, og tanker i samme retning er nærværende i den belgiske politolog, Paul Magnette's bog »Contrôler l'Europe« (2003).

Konklusionen heraf er, at fremtidsscenarierne rummer udviklingsforløb, der anses for utænkelige inden for den – snævre – dagsorden der behersker dagen og vejen i politisk praksis. Udviklingen bestemmes af dynamiske kræfter, der er uden større politisk bevågenhed, men som ikke des mindre – på godt og ondt – præger udviklingen med langt større styrke end bevidste politiske valg.

EU-systemets indre modsigelser

Nogle af de kræfter, der trækker i retning af en indre opløsning – og som gør det relevant at spørge, om EU kan overleve – skitseres nedenfor i en række punkter:

1. Manglende demokratiske kontrolmuligheder

Det er alment erkendt, at EU-systemet er uhyre kompliceret og reelt umuligt at overskue for borgerne. EU's såkaldte »demokratiske underskud« har i årtier været erkendt som et grundproblem, uden at den lange række af – mere eller mindre helhjertede – reformer gennem de sidste 10 år (styrkelse af det folkevalgte parlament, indsættelsen af EU-ombudsmanden, gentagne vedtagelser om åbenhed, reformer af budgetkontrollen, etc.) tilnærmelsesvis har kunnet bibringe systemet de nødvendige demokratiske kontrolsystemer. I dag er der bred tilslutning til den opfattelse, at en *demokratisering udgør en ufravigelig betingelse for at projektet kan overleve på længere sigt*. Men ingen af de mange vedtagelser der er truffet om »åbenhed og gennemsigtighed« har haft nævneværdig effekt; dette er dokumenteret i flere undersøgelser, senest af den engelske borgerrettighedsorganisation, Statewatch juni 2003 og marts 2004; og der er ingen realistisk udsigt til at de seneste demokratiseringsforsøg, der har set dagens lys, nemlig Forfatningskonventets udkast til EU's kommende grundlov (juni 2003) vil få større effekt end de hidtil gjorte forsøg. Over for EU-apparaternes lukkede elitestyre, der fungerer i tæt samspil med den europæiske industri og storfinans, kommer selv behjertede og radikale demokratiseringsforsøg til kort. Et aktuelt – skræmmende – eksempel er den såkaldte Eurostat-skandale, som fandt vej til avisoverskrifterne igennem sidste halvdel af år 2003. Essensen i denne korrupsionssag er, at højtstående embedsmænd i EU's statistiske kontor i årevis har svindlet med enorme summer (flere hundrede millioner kroner). De relevante kontrakter og bilag var skaffet af vejen, da EU's revisorer indledte undersøgelse. *Men*: De ansvarlige direktører er ikke blevet – og vil ikke blive – draget til ansvar; den ansvarlige kommissær »vidste ingenting«. Til gengæld har den underordnede funktionær der bragte sagen frem, været udsat for bureaukratisk misbilligelse. De vidererækkende perspektiver rummer

to vigtige elementer: For det første demonstrerer den systematiske svindel, at EU opererer som et uigennemsigtigt embedsmandsstyre, der umuliggør elementær demokratisk kontrol; for det andet har sagen vist, at ikke blot kommissionen, men også lederne af parlamentets store partier (socialdemokrater og konservative/kristendemokrater) – som udgør integrerede dele af kommissionens politiske bagland – har deltaget aktivt i bestræbelserne på at hindre, at skandalens omfang overhovedet bliver undersøgt på betryggende måde. Som mange andre pinagtige sager er den fejlet ind under EU-systemets rummelige gultvæppe (for nu at bruge en velkendt dansk metafor). Systemets lukkemekanismer – og de demokratiske kontrolsystemers afmagt – som her er antydnet, er beskrevet udførligt i Paul Magnette's ovennævnte bog.

2. Manglende effektivitet

EU's gigantiske lovgivningsprojekt – den såkaldte »acquis communautaire« – har utvivlsomt haft en betydelig virkning i forhold til ambitionen om at ensrette lovgivningen i medlemslandene. Men effektiviteten af EU's lovgivning – herunder EU's særdeles omfattende miljøregulering – kan kun bedømmes i forhold til *de interne strukturer i medlemslandene* (folkeligt og administrativt) der er nødvendige for at sikre gennemførelsen. På dette punkt ligger EU-politikerne og -teknokraterne under for det fænomen, der i nordisk offentlig ret er blevet kaldt »den legalistiske fejlslutning«. Fænomenet dækker over den kendsgerning, at størsteparten af reguleringslovgivningen vil være uden reale effekter, hvis ikke den bakkes aktivt op af de involverede og/eller suppleres af effektive administrative systemer til håndhævelse. Uden denne opbakning bliver lovens ord ikke til samfundsmæssig virkelighed. Den aktive og frivillig opbakning bygger i de skandinaviske lande på det tidligere omtalte »civilsamfund«, herunder organisationer og bevægelser, der er udviklet som vitale dele af de skandinaviske samfund, men kun har ringe gennemslagskraft på det øvrige europæiske kontinent. De problemer der følger af den manglende *effektive implementering* vil blive voldsomt forstærket i forbindelse med EU's udvidelse med nye medlemslande, hvoraf størsteparten har været uden mulighed for at udvikle de demokratiske og admini-

strative netværk, der er nødvendige for at sikre at EU-lovgivningen virkeliggøres.

3. EU-politi og -retsvæsen

EU's aktuelle nøgleprojekt, som har en fremtrædende plads i konventets udkast, går ud på at etablere »et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed« (i EU-sprogbrug forkortet til OFSR). Denne ambition, der er fastlagt i Amsterdamtraktaten og forsøgt udmøntet i Tampere-erklæringen (1999), udgør en central del af EU's forfatningsudkast. I de senere år har programmet resulteret i en omfattende EU-lovgivning inden for de felter der hører til nationalstaternes kerneområde, nemlig politibeføjelser og strafferet. At der er tale om »kerneområder« hænger ikke blot sammen med at der er tale om vigtige sider af den statslige autoritet; hertil kommer, at der er tale om politikområder der i ganske særlig grad bygger på hver enkelt nations retskulturelle arv. Forskellene mellem de dominerende retssystemer (de romersk inspirerede, det nordiske og det britiske) og den hertil hørende retspraksis er så grundlæggende, at en ensretning vil udgøre et angreb på det nationale retssystem: De kriminalpolitiske nøglespørgsmål – hvordan samfundet behandler sine afvigere, hvad man straffer og hvordan man straffer (og dermed forsætligt påfører sine medborgere lidelse) – er i enestående grad et nationalt anliggende. Ikke des mindre bygger forfatningskonventets udkast på, at disse anliggender inddrages i EU's overnationale system, herunder med ensartet minimumsstraf for en række lovovertrædelser.

4. Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik

EU's såkaldte »Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik« (FUSP), som i årene siden Maastricht-traktaten har været planlagt som et af EU-systemets flagskibe, er i dag præget af dyb splittelse. Dokumentation for systemets indre modsætninger blev afgørende demonstreret i marts/april 2003, da England (sammen med Danmark, Spanien og en række andre medlemslande) – i åben strid med EU's to andre stormagter, Frankrig og Tyskland – tog del i USA's angrebskrig mod Irak. Den senere udvikling tyder på, at EU's 3 stormagter – Frankrig, England og Tyskland – vil stille sig i spidsen

for den militære opbygning i en tæt forståelse med USA og den amerikanske »krig mod terrorisme«. Dette projekt, der bekræfter USA's og EU-stormagternes fælles ambition om at udøve den afgørende kontrol med den geopolitiske udvikling, vil kollidere med den – udbredte – ideologiske opfattelse, at EU's sikkerhedspolitik skulle udgøre en »modvægt til USA's dominans«.

5. EU's monetære union

De krav, der stilles i Euro-systemet til medlemmerne af EU's Økonomiske og Monetære Union (ØMU), er en følge af, at dette projekt indebærer et valutamæssigt skæbnefællesskab. Dette er ikke uproblematisk: Et af de centrale krav til ØMU-medlemmerne findes i EU's såkaldte Stabilitets- og Vækstpagt, der forbyder budgetunderskud på mere end 3% af landets bruttonationalprodukt. Hvis underskuddet overstiger denne grænse, skal landets regering revidere budgettet og indbetale/deponere milliard-beløb i Den Europæiske Centralbank. I efteråret 2003 konstaterede EU's ministerråd, at Eurolands 2 stormagter, Tyskland og Frankrig havde overtrådt 3%-reglen; ikke des mindre accepterede ministerrådets flertal de to landes tilsidesættelse af EU's stabilitetspagt. Disse regelbrud har i januar 2004 fået EU-kommissionen til at indstævne ministerrådet for EU's domstol. Grundproblemet er, at rådigheden over de offentlige budgetter – skattetryk, afgiftsniveau og på den anden side det offentlige serviceniveau – rummer en dagsorden, der er helt central i den *nationale politiske proces*. Problemet er, at Stabilitetspagtens krav betyder, at EU således får magten til at gribe afgørende ind i denne proces. Hvordan retssagen vil forløbe, kan ingen forudsige; men det aktuelle dilemma er umisforståeligt. Det er formuleret præcist af tidligere udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, der (Berlingske Tidende 15. januar 2004) har bedømt sagen med dette pessimistiske ordvalg: »...der er vel ingen der tror, at Frankrig og Tyskland vil bryde sammen og sige undskyld og betale en milliardbøde til Fællesskabet bare fordi de bliver dømt til det? En sådan situation vil blot blive endnu en understregning af, at de to store lande i en given situation er parate til at blæse på aftaler og fællesskab«.

6. Eksterne modsigelser

De nævnte punkter demonstrerer en række basale modsigelser internt i selve EU-konstruktionen. De udgør – i forening med en række andre elementer – baggrunden for at stille spørgsmålet, om hvorvidt EU-systemets indre modsætninger ligefrem kan veje tungere end projektets sammenhængskraft. Modsætningernes fællesnævner er EU-konstruktionen som den politiske elites projekt, eller – udtrykt fra den anden side – projektets manglende folkelige forankring.

Hertil kommer et yderligere punkt: Verdens økonomiske ulighed udgør i dag en af de mest afgørende udfordringer til den globale politik, måske ligefrem menneskehedens grundlæggende sikkerhedsproblem. Denne problematik dækkes af EU's handels- og udviklingspolitik, der ikke blot (som punkt 1-5 ovenfor) rummer en intern modsætning mellem elite og befolkning inden for EU, men derudover modsætninger, der angår relationerne mellem EU og den tredje verden (som verdens fattige lande stadig kaldes, selv efter at den »anden verden« er forsvundet fra det politiske landkort). Politikken udmøntes særlig i forhold til en række EU-landes tidligere kolonier, de såkaldte AVS-lande. Pointen er, at relationen på afgørende punkter er et udbytningsforhold, der har baggrund i de dominerende EU-stormagters fortid som kolonimagter (der i dag gør deres indflydelse gældende som investorer, sælgere, administratorer og våbeneksportører). EU's samlede politiske adfærd i forhold til tredje verdens folk rummer et konflikt-potentiale, der trækker i samme retning som de interne modsigelser. I lyset af den herskende menneskerettigheds-retorik kan denne problematik opfattes som en – særligt skæbnsvanger – side af det demokratiske underskud.

Om, og – i så fald – *hvornår*, og (ikke mindst) *hvordan* de nævnte (og andre) konflikter måtte udløse en åben splittelse (sammenbrud) i EU-systemet, kan ingen i dag have nogen overbevisende mening om. Det anførte konfliktmateriale vil muligvis aktualisere sig i tilknytning til en eller flere af de EU-kriser, der sandsynligvis vil ramme EU i løbet af de kommende år, hvad enten de udløsende faktorer vil være budgetstrid, EU's landbrugs-politik, problemer med integrering af nye med-

lemslande, splid mht. optagelsesforhandlinger med Tyrkiet, den forestående udbygning af EU's militære kapacitet, politiske sammenbrud i en eller flere medlemsstater – eller slet og ret almindelig demokratisk metaltræthed.

Disse prospekter er baggrunden for den danske dagsorden, der – som tidligere nævnt – kan udløse et opgør med EU allerede i løbet af 2004 eller 2005. Dette uddybes i det følgende.

Den danske dagsorden

Meget taler for, at Danmark vil være blandt de første til at forlade EU. Den danske befolkning hører – sammen med den svenske – til de mest EU-skeptiske; og denne skepsis har politisk givet sig udslag i de 4 undtagelser fra de Unionsforpligtelser, der påhviler de øvrige medlemslande, nemlig mht. (1) overnational valuta (Euro-systemet), (2) Unionsborgerskabet, (3) Unions-militær og (4) EU-politi og retsvæsen. Disse undtagelser – eller »forbehold« – blev aftalt på Det Europæiske Råds møde i Edinburgh i december 1992, efter at Maastricht-traktaten var blevet forkastet ved folkeafstemning 2. juni samme år. Undtagelserne blev efterfølgende godkendt ved folkeafstemning 18. maj 1993. De er blevet gentaget i de senere traktater (Amsterdam 1997 og Nice 1999).

I det politiske billede der tegner sig på baggrund af EU-konventets forfatningsudkast (EU-grundlov), der blev fremlagt i juni 2003, er der to nye momenter der aktualiserer scenariet; det ene har formel karakter, mens det andet rummer stor politisk sprængkraft.

For det første rummer grundlovsudkastet en nydannelse i retsgrundlaget der gør det både politisk og juridisk muligt for en medlemsstat – til forskel fra tidligere – at melde sig ud af EU. Det drejer sig om artikel I-59, der (udover at fastslå udmeldelsesretten) foreskriver at der i en særskilt aftale træffes bestemmelser om »rammerne for dennes (den udmeldte stats) fremtidige forbindelser med Unionen«.

Det andet punkt drejer sig om *hvorvidt de danske undtagelser* (se ovenfor) *kan forenes med den kommende EU-grundlov*.

Efter forfatningsudkastets indhold er der ingen tvivl om svaret: *De danske undtagelser er i strid med den foreslåede EU-grundlov*. Det gælder *unions-*

borgerskabet, som er den juridiske nøgle til EU-grundlovens del II (Unionsborgernes grundlæggende rettigheder); og det gælder (2) de såkaldte *retlige og indre anliggender* (de hidtidige traktaters såkaldte Søjle 3), der ifølge udkastet skal undergives EU's overstatslige magt; og tilsvarende er der ikke plads til nogen dansk undtagelse fra pligten til at deltage i *EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik*.

De danske undtagelser er således på vitale punkter i modstrid med den kommende EU-grundlov. Det er ikke udelukket at EU's øvrige medlemsstater vil acceptere enkelte mindre nationale afvigelser; men det er usandsynligt, at noget medlemsland permanent skal kunne holde sig uden for de ovennævnte dele af EU-grundlovens basale principper, som indebærer, at væsentlige dele af EU-grundloven ikke skulle gælde for Danmark.

Det er antagelig baggrunden for, at den danske regering – med Folketingsflertallets godkendelse – har valgt en usædvanlig fremgangsmåde for at vedtage EU's forfatning. Vedtagelsen planlægges gennemført som en dobbeltvedtagelse: Først skal der afholdes folkeafstemning om EU-grundloven *med de hidtidige undtagelser*. Dersom forslaget vedtages, skal der efterfølgende afholdes folkeafstemning om *opgivelse af undtagelserne*. Regeringen har desuden besluttet – og fået Ministerrådets godkendelse af – at dansk deltagelse i EU's overstatslige politivirksomhed fremtidig skal afgøres af regering og folketing *fra sag til sag*.

Der er ingen tvivl om, at de omtalte danske undtagelser kun kan fravælges på grundlag af folkelig deltagelse. En afstemning efter den danske grundlovs § 20 (»suverænitetsafgivelse«) udgør det juridiske minimumskrav. Men der er gode argumenter for, at EU-grundloven er så vidtgående, at den kun kan tiltrædes efter en forudgående *ændring af den danske grundlov*. Reglerne herom findes i Grundlovens § 88. De forfatningsretlige spørgsmål om, hvorvidt der kræves en egentlig ændring af den danske grundlov efter dennes § 88, eller regeringen kan nøjes med en afstemning efter § 20 – og om en § 20-afstemning er gyldig, når dens tema er så ubestemt, som regeringen planlægger (»fra sag til sag«) – er selvsagt af stor vigtighed; men en nærmere debat herom falder uden for denne bogs tema. Hovedsagen her er, at folke-

lig medvirken under alle omstændigheder er nødvendig, hvad enten regeringen går frem efter § 20 eller efter § 88.

Dersom resultatet af de forestående folkeafstemninger bliver, at et flertal forkaster EU-forfatningen, betyder dette ikke automatisk, at Danmark forlader EU. Men et Nej vil gøre det politisk uomgængeligt at analysere og debattere alternativer til fortsat dansk medlemskab af EU.

Scenariet har altså en betydelig aktualitet.

Nordisk folkestyre som politisk ramme

1. Kritik af det nordiske samarbejde som politisk fremtidsmulighed

Det er en udbredt opfattelse, at det hidtidige nordiske samarbejde overvejende består af skåltaler og rituelle handlinger og symboler, men savner effektivitet; nordisk samarbejde er, siges det, ude af stand til at producere konkrete politiske resultater. Denne – ureflekterede – diskreditering af det nordiske samarbejde har særlig vundet udbredelse, efter at Sverige og Finland tilsluttede sig EU i 1995. Efter dette tidspunkt har samarbejdet været sat i skyggen af EU's beslutninger. Den politiske underordning under EU – såvel i den politiske proces som i medie billedet – har siden 1995 været basis for nordiske politikeres påstande om det nordiske samarbejdes manglende relevans på de afgørende politik-områder. Det store flertal af danske og svenske politikere afviser enhver tanke om, at der kan udvikles et tættere nordisk/skandinavisk politisk samarbejde/forbund som *alternativ til EU*. Grundlaget for denne holdning er dels, at den politiske elite bekender sig uforbeholdent til EU (hvis reguleringssystemer til en vis grad har blokeret de nordiske samarbejds muligheder), dels at historiske erfaringer siges at dokumentere, at det ikke er muligt at realisere et tættere nordisk samarbejde i et forpligtende traktat-system. De historiske erfaringer sigter særlig til de to fejlslagne forsøg på at etablere et nordisk forbund, der er blevet gjort i nyere tid, nemlig dels det nordiske forsvarsforbund 1948/49, dels det nordiske økonomiske forbund (NORDEK) 1968/70. Det fremgår af det følgende, at disse erfaringer ikke er entydigt negative i forhold til den realpolitiske bedømmelse af grundlaget for et fremti-

digt nordisk samvirke uden for EU – tværtimod.

Dette er ikke stedet for omfattende sociologiske og historiske udredninger om det nordiske samarbejdes udviklingsbetingelser. Men det kan være nyttigt at fremhæve nogle hovedpunkter om det nordiske samarbejdes historiske og samfundsmæssige basis – og dermed samarbejdets udviklingsmuligheder.

2. Nordisk samarbejde som et demokratisk projekt

De skandinaviske lande er opbygget på basis af en række fælles traditioner og har udviklet beslægtede samfundssystemer med baggrund i en fælles kulturel ballast (herunder beslægtede sprog). Disse fællespræg har gjort det muligt at skabe fælles politiske holdninger til adskillige fælles projekter (som omtales nærmere nedenfor).

Det traditionelle nordiske samarbejde har taget et udgangspunkt, der er diametralt modsat EU-konstruktionens. Det erklærede overordnede mål for EU's overnationale styringssystemer er – og har fra Rom-traktaten været – at skabe et »Freds projekt«, der én gang for alle skulle hindre krig mellem de europæiske stater, i særdeleshed Frankrig og Tyskland; og dette mål er opnået, hævder EU's ideologer, eftersom der faktisk ikke har været krig mellem de europæiske lande siden 2. Verdenskrig; det er lykkedes »at binde landene sammen«.

De nordiske landes tilsvarende krigstraditioner gennem århundreder er ikke mindre bloddrypende og grusomme end de fransk-tyske. Men gennem de sidste ca. 150 år har krig mellem de nordiske lande været en politisk umulighed. Ikke som følge af at landene har underkastet sig overnational styring, dvs. politiske vedtagelser der »binde landene sammen« med *ydre* bånd, men fordi de nordiske lande har formået at udvikle decentralt *samarbejde* på snart sagt alle samfundsniveauer. Det karakteristiske for den nordiske samarbejdsmodel er, at den er organisk udviklet: den er ikke styret ovenfra – og derfor langt mindre formalistisk og langt mere transparent, og – ikke mindst – stabil. Med den svenske politolog Nils Andrén's betegnelse kan samarbejdet beskrives som *netværksintegration* (»cobweb-integration«). De fælles nordiske organer – Nordisk Råd (1952) og Nordisk Ministerråd (1971) – har ingen overstats-

lig magt til at *gennemtvinge* bestemte vedtagelser. Integrationsmetoden bygger derimod på (1) udredningsaktiviteter, (2) forberedelse af fælles vedtagelser, (3) støtte til aktiviteter i civilsamfundet.

Metoden kræver demokratisk overskud, eftersom demokrati først og fremmest drejer sig om samfundets organiske sammenhængskraft. Et samfund er enkeltindivider, der har »fundet sammen«, dvs. samvirker. Et samfund udgør en levende organisme, som kun i begrænset omfang kan påvirkes effektivt gennem officielle vedtagelser truffet af en central autoritet. Integration er en langstrakt proces med sigte på at opnå indbyrdes genkendelse og tillid. Talrige undersøgelser viser, at det nordiske samarbejde har massiv folkelig støtte.

3. Det nordiske samarbejdes resultater

Mens der sjældent sættes spørgsmålstegn ved det nordiske samarbejdes demokratiske basis, lyder indvendingen på, at samarbejdet savner *effektivitet*. Det er ude af stand til at producere resultater.

Dette er en sandhed med modifikationer. På centrale samfundsområder er der – på basis af omhyggeligt udredningsarbejde – tilvejebragt en meget høj grad af *retsfællskab* i Norden. Det gælder først og fremmest inden for centrale lovgivningsområder, hvor det formaliserede nordiske rets-samarbejde (der tog sin begyndelse i anden halvdel af 1800-tallet) gennem årene har produceret væsentlige resultater. Fra nyere tid kan der peges på så indgribende ordninger som den nordiske arbejdsmarkedsunion, socialkonventionen, den nordiske pasunion og sprogkonventionen. Tilsammen er der tale om reguleringer af kolossal integrationspolitisk betydning, der reelt har skabt grundlaget for et *nordisk arbejdsmarked*, der gør det muligt som nordbo at tage ophold og arbejde i et andet nordisk land (nok så effektivt – og langt simplet – end i EUs indre marked). Hertil kommer uddannelsesprogrammet Nordplus (der er et tilsvarende eksempel på fleksibel og ubureaukratisk administration) og en lang række kulturpolitiske tiltag, herunder Nordisk Filmfond.

Som en sideeffekt – eller muligvis en følge – af den omfattende integration er Norden i høj grad et hjemmemarked. Den danske eksport til de øvrige nordiske lande er større end eksporten til Tyskland, og den tilsvarende svenske eksport til de

nordiske nabolande (med 15 millioner indbyggere) overstiger landets samlede eksport til Tyskland og Frankrig (140 millioner indbyggere). Og begrebet »det nordiske marked« er normalt og indarbejdet i den internationale handel.

4. Nordisk samarbejde som kontrast til EU

De basale forskelle mellem EU-reguleringen og det nordiske samarbejde er slående. Forskellene drejer sig om

- (1) overnational kompetence til at diktere politiske mål og midler,
- (2) omfanget af bureaukratiske apparater, og dermed
- (3) åbenhed og gennemsigtighed (transparens), samt
- (4) folkelig medvirken/accept/opbakning.

Det er oplysende at sammenligne den i afsnit 3 ovenfor nævnte nordiske pasunion (1954) med Schengen-traktaten, der blev en del af EU med Amsterdam-traktaten (1997). De to regelsystemer har samme målsætning, nemlig at skabe rammer for fri bevægelighed uden paskontrol. Den nordiske pasunion kunne gennemføres – og fungerede i ca. 40 år, indtil den blev afskaffet til fordel for Schengen – på grundlag af en lovtekst på to sider og med simple og gennemsikkelige administrative systemer. Schengen-systemet, derimod, består af en kompliceret traktattekst med tilhørende gennemførelsesforanstaltninger (det såkaldte »Schengen-acquis«), der rummer mange hundrede tekstsider, samt et overvågnings- og kontrol-system (»Schengen Information System«, SIS), der er udtryk for den mest omfattende (delvis hemmelige) politioprustning der kendes fra nyere historie. Det skal retfærdigvis tilføjes, at tiderne er forskellige; alligevel rummer sammenligningen tankevækkende forskelle mellem to grundlæggende forskellige systemer.

Som en side af denne »nordiske frie bevægelighed« har der (som nævnt under 3 ovf.) igennem et halvt århundrede eksisteret et velfungerende *nordisk arbejdsmarked*. Basis herfor er ukomplicerede vedtagelser og et minimalt administrativt kontrolsystem. Også her finder man en kontrast til EU-reguleringen, hvis projekt om et fælles arbejdsmarked har affødt et omfattende og vanske-

ligt gennemskueligt regelsystem og tilsvarende komplicerede administrative apparater. Også uddannelsesprogrammet Nordplus (som nævnt ovenfor) er langt mere fleksibelt og mindre bureaukratisk end EU's sammenlignelige Sokrates-program.

5. Det nordiske samarbejdes udviklingsmuligheder

De karakteristiske elementer i det nordiske samarbejde, der er beskrevet her, demonstrerer såvel styrke som svaghed. Til det første hører særlig de solide samfundsmæssige rødder og den folkelige opslutning, fleksibiliteten og gennemskueligheden. Til det sidste hører den manglende institutionalisering og formalisering af samarbejdet (der næsten har karakter af en slags styrings-fobi). Dette sidste har muligvis sammenhæng med, at de to tidligere forsøg, der har været gjort i nyere tid på at etablere et nordisk forbund (forsvarsforbundet 1948) og NORDEK (1970) begge kuldsejlede. Det er en – tilsyneladende paradoksal – kendsgerning, at begge de to begivenheder reelt styrkede det politiske samarbejde. Nordisk Råd blev oprettet (1952) som en direkte (kompensatorisk) konsekvens af de sammenbrudte forhandlinger om forsvarsunion; og Nordisk Ministerråd (1971) opstod som et direkte resultat af NORDEK-projektet. Begge institutioner har haft afgørende betydning for udviklingen af den nordiske »netværks-integration« (afsnit 2 ovenfor).

Dette organiske udviklingsforløb afstikker de institutionelle rammer for det fremtidige – udvidede – politiske samarbejde. Det er hverken klogt eller nødvendigt at forhåndsdefinere den institutionelle opbygning, førend indholdet af det fælles politiske projekt er beskrevet. Omrids af en sådan beskrivelse følger nedenfor.*

Udenrigspolitik

Gennem en selvstændig nordisk udenrigspolitik uden for EU vil de skandinaviske regeringer i forning kunne opnå en langt større indflydelse end nu på både den regionale og den globale udvikling.

Sikkerhedspolitik

Et nordisk politisk samarbejde uden for EU vil først og fremmest kunne bidrage til at artikulere

og fremme en alternativ *sikkerhedspolitik*, som i dag er mere påtrængende end nogensinde før. Verdens aktuelle sikkerhedsproblemer forsøges i dag hovedsageligt løst gennem tvangsforanstaltninger af politimæssig og militær art; dette sikkerhedspolitiske grundkoncept er der nogenlunde enighed om mellem USA og EU.

Men verdens – og dermed Danmarks og det øvrige Europas – basale sikkerhedsproblemer er ikke militære, de er af socio-økonomisk, økologisk og politisk art. Dagens sikkerhedspolitiske hovedopgave er slet og ret at mindske de uhyrlige (og voksende) sociale og økonomiske skævheder, der i dag findes imellem verdens rige og fattige (lande). I dag er det af større betydning end nogensinde tidligere, at den verdenspolitiske scene indtages af aktører, der kan mønstre et demokratisk mandat til at føre en aktiv politik til udligning af verdens økonomiske ulighed. Der er et voldsomt behov for sikkerhedspolitisk nytænkning som modstykke til den politiske praksis der anføres af USA og EU; disse stormagter agerer først og fremmest med repressive midler (politi-overvågning og militær intervention); og stormagter prioriterer erfaringsmæssigt deres kortsigtede egeninteresser højere end politiske og sociale velfærdsmål af den art, der gennem mange årtier har været dominerende i de nordiske lande.

EU's program for en »Fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik« er udtryk for en realpolitisk ambition om, at EU skal udvikles til en militær (stor)magt, der kan forsvare egne interesser, herunder gribe militært ind i naboregioner (»fredsskabende aktioner«). Programmet har i de seneste år opnået en vis folkelig opbakning som følge af den tilsvarende brede modstand blandt de (fleste) europæiske folk mod USA's aggressive politik. Den folkelige modstand har affødt en forventning om, at EU skulle kunne danne en *modvægt til USA*. En nærmere analyse viser imidlertid, at denne forventning næppe har bund i virkeligheden. Blandt EU's medlemslande består der en fundamental splittelse mht. spørgsmålet om selvstændighed i forhold til USA. Grundlæggende er EU(stormagterne)s globale interesser af samme karakter som USA's, og en udvikling af EU's militære kapacitet er utænkelig uden tætte transatlantiske bånd.

* Side 10-16 er udarbejdet i samarbejde med Sven Skovmand.

EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, der tillader EU at gennemføre »fredsskabende aktioner« i krisehærgede nabo-områder rummer ikke nogen betryggende konfliktløsning: Regionale stormagtsinteresser falder kun sjældent sammen med en løsning, der imødekommer de konflikt-ramte befolkningers behov.

Både i regionalt og i globalt perspektiv vil de nordiske lande i forening kunne udfylde en vigtig funktion ved at formulere alternative løsninger til stormagt-diktat, særlig fordi de nordiske velfærdsdemokratier har betydelig erfaring i civil konfliktløsning, samtidig med at de ikke er belastet af en fortid som kolonimagter.

Handelspolitik

De globale udfordringer kan dækkes gennem flere forskellige politiske aktiviteter, ikke blot sikkerhedspolitik i snæver forstand. En væsentlig side af en alternativ sikkerhedspolitik kan realiseres gennem handelspolitiske tiltag, idet den nordiske økonomi er baseret på en stor udenrigshandel, samtidig med at landene er uden stormagtsambitioner. En liberalisering af det nordiske marked til fordel for ulandenes varer, vil have en umiddelbar effekt af vidtrækkende betydning for den samlede internationale handelsstruktur. En sådan liberalisering er reelt en politisk umulighed i EU-systemet (som det nærmere er beskrevet i det senere afsnit om EFTA). Et afgørende problem i EU's handelspolitik over for (især) udviklingslandene er, at denne politik i praksis er alt andet end fri – særlig som følge af EU's *økonomiske støtte til EU's egen landbrugseksport*. Den samlede årlige landbrugsstøtte i EU udgør ca. 350 milliarder kr. Dette indebærer, at EU-landene kan tilbyde landbrugsprodukter til en – kunstig, statssubsidieret – lav pris, som ulandenes bønder ikke kan konkurrere med. Konsekvensen er dels, at den fri adgang til EU's markeder umuliggøres, dels at ulandenes landbrugsudvikling ødelægges.

Der er ingen udsigt til at EU-landene afskaffer – eller blot beskærer – landbrugsstøtten inden for en overskuelig årrække; dermed fastholder EU det eksisterende handels- og udviklingspolitiske jerngreb om verdens fattige befolkning.

De nordiske lande har – hver for sig og (særlig) i forening – reelle muligheder for at yde de nød-

vendige bidrag til at mindske verdens økonomiske ulighed. De nordiske lande har en langt mere progressiv bistandspolitisk praksis end de øvrige EU-lande, ligesom vore lande – gennem en fælles indsats – har muligheder for at praktisere ikke blot *fri*, men tillige *fair* handelsbetingelser.

De nordiske lande vil dernæst kunne yde en politisk indsats for, at ulandene og især de svageste af dem bliver bedre tilgodeset i de internationale forhandlinger, end det sker i øjeblikket.

Det gælder således arbejdet i Verdenshandelsorganisationen WTO. Netop fordi ulandene udsættes for de største overgreb i den internationale handel, har de brug for et organ som WTO og de beskyttelsesregler, som denne organisation har indført. Men hidtil har WTO's krav om frihandel hovedsagelig tjent de transnationale selskabers interesser. Yderligere er det et problem, at især de dårligst stillede lande står svagt i forhandlingerne, selv når de har ret. I forbindelse med EU's begrænsning af indførslen af bananer gav WTO således Ecuador medhold i landets klagesag (der angik et påberåbt tab på 450 millioner dollars). Men den eneste sanktion der tillades den forurettede, er en »ret« til at indføre handelsmæssige straffeforanstaltninger over for krænkeren, altså EU. Men det siger sig selv, at denne »ret« er værdiløs på grund af det fattige lands handelspolitiske afhængighed af stormagten EU; og Ecuador måtte da også give afkald på at udnytte disse muligheder, fordi de ville skade landet mere, end de ville gavne.

International mægling – norsk fredssaktivisme

Hvis man vil have en forestilling om de nordiske landes muligheder, er det nyttigt at betragte Norges selvstændige indsats for international konfliktløsning. Norges selvstændige initiativer og aktiviteter igennem den sidste halve snes år er bemærkelsesværdige; pointen er, at denne indsats ville have været umulig, hvis Norge havde været medlem af EU. Norges særlige stilling som et rigt og uafhængigt vestligt land har gjort Norge til en foretrukken mægler i alvorlige stridigheder.

Mest kendt er Oslo-aftalerne i 1993, hvor det lykkedes norske mæglere at få repræsentanter fra Israel og den palæstinensiske bevægelse PLO til at blive enige om etablering af et palæstinensisk

hjemmestyre. Men også i Sri Lanka og Sudan har Norge ydet en indsats.

I Sri Lanka lykkedes det i januar og februar 2002 norske repræsentanter at få skabt en våbenhvile mellem Sri Lankas regering og frihedsbevægelsen »De tamilske tigre«, efter at 19 års borgerkrig havde kostet omkring 60.000 mennesker livet. På basis af den norske regerings mæglingsvirksomhed indgik oprørerne og regeringen i december 2002 i Oslo en detaljeret fredsaftale. Tilsvarende lykkedes det i juli 2002 Norge (i samarbejde med USA) at få skabt en våbenhvile i den endnu mere blodige borgerkrig i Sudan, der menes at have kostet næsten to millioner mennesker livet.

At der senere er begået brud på disse aftaler (klarest i Israel-Palæstina-tilfældet, hvor Oslo-processen i dag reelt – i hvert fald midlertidigt – er sat ud af kraft), skyldes kræfter, som fredsmægleren har været uden indflydelse på; det kan ikke diskreditere den norske indsats. Heller ikke i Sri Lanka og Sudan kan man med sikkerhed sige, at den norske mægling vil føre til en varig fred. Men betydningen af international mægling som konflikt-dæmpende kraft kan ikke overvurderes; mægling er nødvendig i alle kritiske situationer. Det er derfor af stor politisk betydning, at Norge har kunnet bidrage med en mæglingsindsats, som ikke ville have været mulig for et EU-medlemsland.

Hvis Danmark og Sverige deltager i tilsvarende aktiviteter, vil mulighederne for global mægling blive forbedret på de mange områder, der rummer konflikter i forhold til etniske eller religiøse minoriteter.

Aktivitet i internationale forhandlinger

Den norske handlefrihed manifesterer sig også i udfoldelsen af den folkeretlige handleevne (traktatkompetencen, som i medfør af Nice-traktaten udelukkende tilkommer EU-kommissionen, ikke medlemslandene). I flere tilfælde har den norske regering udfoldet en betydelig aktivitet i internationale forhandlinger, hvor Norge sammen med andre uafhængige lande som Canada og Schweiz har støttet ulandenes interesser mod USA, Japan og EU.

Det gjaldt således på FN-topmødet om bæredygtig udvikling i Johannesburg 2002, hvor Norges forhandlere – i konflikt med bl.a. EU-kom-

missionen, men i samarbejde med regeringer uden for EU – havde succes med at forhindre, at vedtagne regler i Verdenshandelsorganisationen WTO skulle kunne fortrænge internationale miljøregler.

Et tilsvarende bemærkelsesværdigt resultat nåede Norge, da der i 1995 blev forhandlet om en revision af den såkaldte Basel-konvention (1989) om eksport af giftigt affald over landegrænserne (en transport der ofte går fra i-lande til ulande). Den daværende danske regering havde en politisk ambition om at virke for nye og strengere retningslinjer og fremsatte et forslag herom sammen med Norge, Sverige og Finland. Men forslaget mødte modstand i EU, og da EU-kommissionen – og ikke medlemsstaterne – er eneforhandler i disse anliggender, måtte forslaget trækkes tilbage. Den norske regering kunne derimod fremsætte forslaget uafhængigt af EU. Trods kommissionens modstand blev forslaget vedtaget på den efterfølgende ministerkonference i september 1995. Dette resultat blev af Greenpeace betegnet som et »historisk gennembrud i arbejdet med at hindre spredning af industriaffald«. Et EU-begejstret dansk medlem af EU-parlamentet kommenterede: »Dette er desværre et eksempel på, at det var godt, at Norge ikke blev medlem«.

Interne politiske handlemuligheder

Den politisk afgørende del af dette scenarie er *den politiske handlefrihed*, som er beskrevet i det foregående. Men en dansk (nordisk) frigørelse fra EU vil også have indenrigspolitisk betydning. Det drejer sig om vores indflydelse på egne anliggender, altså friheden til at træffe vore egne demokratiske beslutninger i den danske (nordiske) befolknings interesse og vores muligheder for selv at forme det samfund, vi ønsker. Disse handlemuligheder er undergivet stærkere begrænsninger end den udenrigspolitiske handlefrihed. Som nævnt i indledningen kan vi ikke frigøre os fra de politiske og økonomiske grundvilkår, der er givet med vores geografiske naboskab til det europæiske kontinent. Dette nødvendiggør et omfattende samkvem med Nordens nabo, EU, såvel økonomisk som politisk. Og i EU's forbindelser med sin omverden fastholder EU's institutioner, at denne omverden – handelspartnere – efterkommer de systemer der gælder i EU-retten, særlig de reguleringer, der behersker EU's

indre marked. Det er derfor ikke muligt at tegne noget pålideligt fremtidsbillede af dansk indenrigspolitik: Den handlefrihed, der måtte følge af nordisk selvstændighed, vil være præget af de vilkår der aftales for de fremtidige handelsforbindelser med de nuværende EU-markeder (selvstændig frihandelsaftale eller medlemskab af EFTA, der muligvis suppleres med deltagelse i EØS-aftalen, som det nærmere beskrives nedenfor). De mulige frihedsgrader eksemplificeres med to hovedområder, miljø og landbrug.

Miljøpolitik

Det er en hyppigt gentaget påstand, at medlemskab af EU er en forudsætning for en effektiv miljøpolitik, fordi miljøproblemer er grænseoverskridende og derfor kun kan håndteres i overnationalt regi; det gælder særlig hav- og luftforurening. Men disse grænseoverskridelser er ikke afhængige af EU's grænser, f.eks. Østersøen og Middelhavet, hvor løsningen er aftaler mellem de involverede lande og regioner, mens de globale problemer (drivhuseffekt) kræver global regulering.

Selvom mange miljøproblemer rækker ud over nationalstaternes grænser, er en betydelig del af lokal karakter, herunder f.eks. forureningen af vandet ved de danske kyster. Den væsentligste havforurening viser sig i fjordene og langs kysterne, og de skyldes primært landbrugets store udslip af kvælstof og fosfater.

EU's samlede politik er på mange områder til skade for det danske miljø. Det skyldes, at hensynet til den frie konkurrence og ubegrænset vareudveksling, som udgør traktaternes basale mål (»de fire friheder«), for både Kommissionen og EF-Domstolen vejer tungere end hensynet til miljøet.

Et eksempel er de giftstoffer (pesticider), der bruges i landbruget til bekæmpelse af ukrudt og skadedyr. Undersøgelser har vist, at disse gifte i stigende omfang når ned til grundvandet, og da den danske vandforsyning næsten 100 procent bygger på brug af grundvand, har man forbudt brugen af en række af disse gifte.

Men den danske regering kan ikke forbyde giftstoffer på basis af egne politiske overvejelser; et sådant forbud er i strid med EU's regler om det indre marked; et forbud vil udgøre en såkaldt handelshindring i strid med de nævnte »friheder«.

EU's regulering af grænseværdier for farlige stoffer i vandet er uden videre bindende, og dette indebærer, at det danske samfund må affinde sig med, at en vis mængde gift (under grænseværdierne) bliver tilladt. Så sent som i juli 2003 har Kommissionen tilladt syv nye giftstoffer til bekæmpelse af skadedyr, uanset at dette vil føre til en markant forøgelse af giften i drikkevandet i de kommende år (Politiken 8. juli 2003). Den såkaldte »miljøgaranti« i EU vil ikke være til nogen hjælp. Dette fremgår af EF-traktatens artikel 95 (4-10), der ikke åbner realistisk mulighed for at opretholde nationale regler. Danmark er gennem årene blevet tvunget til at godkende stoffer, som af danske forskere er blevet betragtet som mulige trusler mod sundheden. Det gælder også med hensyn til beskyttelsen af arbejdsmiljøet, hvor det end ikke har været tilladt at kræve mærkning af farlige produkter med oplysning om mulige risici ved at anvende de stoffer, der anvendes i produktionen. Samtidig betyder EU's arbejdsmiljøregler, at den nationale lovgivning sættes i stå. Ingen vil arbejde med at indføre mere restriktive regler, når fælles EU-regler er undervejs. Dette vil kunne ændres afgørende i dette scenarie.

En tilsvarende problematik gør sig gældende mht. anvendelsen af genmanipulerede afgrøder (GMO), som netop nu – foråret 2004 – er ved at opnå de nødvendige tilladelser i EU. Spørgsmålet om, hvorvidt det er teknisk muligt at sikre (navnlig) økologiske bønder mod forurening fra gensplejsede afgrøder, er fortsat uafklaret. Ikke des mindre vil ethvert medlem af EU være forpligtet af EU-kommissionens fremtidige tilladelser. EU-medlemskabet udelukker en selvstændig dansk politik. Derimod vil de nordiske regeringer uden for EU kunne fastholde en selvstændig nordisk (dansk) politik, der vurderer forureningsrisikoen mere omhyggeligt end EU-kommissionen, herunder med større hensyntagen til miljøet end til den multinationale agrokemiske storindustri – og vi vil uden for EU bedre være i stand til at beskytte dansk miljø/grundvand/natur (mod f.eks. Monsanto's genmanipulerede roe, der er resistent over for sprøjtegiften Roundup).

Landbrugspolitik

I tidligere debatter om EU har landbruget spillet

en betydelig rolle. Det gjaldt især i 1972, hvor landbruget stod for omkring halvdelen af Danmarks eksport, og hvor omkring 80 procent af denne eksport gik til EU og England. Frygten for, at denne eksport ville bortfalde, spillede en helt afgørende rolle for den danske beslutning om tilslutning til EF.

I dag indtager landbruget en langt mindre rolle i den danske økonomi. Eksporten af danske landbrugsvarer til EU-lande var i 2001 på cirka 30 milliarder kroner, svarende til cirka 7 procent af den samlede danske eksport. Og da landbrugets investeringer og omkostninger til hjælpestoffer som f.eks. foder, gødning og olie er langt større end dem, man finder i andre erhverv, er den samfundsmæssige gevinst ved eksporten mindre end ved andre former for eksport.

Det er ikke sandsynligt, at EU vil hindre eksport af danske landbrugsvarer til EU efter en dansk udtræden, og det gælder, hvad enten Danmark tiltræder den såkaldte EØS-aftale (omtalt nærmere i slutningen af scenariet) eller ej. Denne antagelse er baseret på de herskende økonomiske realiteter, herunder EU's interesse i at opretholde handelsforbindelserne som følge af, at de øvrige EU-landes landbrugseksport til Danmark er ganske betydelig. I 2001 købte Danmark således landbrugsvarer i EU for over 15 milliarder kroner, dvs. omkring halvdelen af den tilsvarende danske eksport til EU.

EU's landbrugsstøtte – der udgør ikke mindre end 350 milliarder kr. årligt – har ført til et kraftigt overforbrug af plantegifte og kvælstof samt af penicillin og andre antibiotika; dette forbrug har medført en betydelig grundvandsforurening og sundhedsforringelser. En yderligere følge af EU's landbrugspolitik er den ringe hensyntagen til elementær dyrevelfærd (både under opvæksten og under transporten til slagterierne). Efter en dansk frigørelse fra EU's landbrugspolitik vil det være muligt at sikre grundvandet og skabe bedre forhold for mennesker og dyr. En sådan revision af dansk politik er ikke realistisk inden for EU-medlemskabet. Uanset at flertallet af EU-politikere *i ord* tager afstand fra EU's bekostelige og urimelige landbrugsstøtte, fastholdes den *i praksis*; systemet er slet og ret umuligt at afskaffe som følge af sydeuropæisk politisk pres. Det gælder såvel den

totale ordning som åbenbart urimelige detaljer, f.eks. 10 milliarder kr. årlig støtte til spanske og græske tobaksproducenter.

Det danske landbrugs økonomiske tab som følge af, at EU's tilskud – og dermed muligvis nogle markedsandele – bortfalder, er næppe af økonomisk afgørende betydning. Uden for EU vil der være betydelige muligheder for, at dansk (økologisk) landbrug kan blive sæde for produktion af høj kvalitet, og da disse produkter vil kunne indbringe en bedre pris, vil det formentlig kunne opveje de tab, landmændene lider som følge af, at *mængden* af eksporterede varer går ned. Og de nødvendige nationale kompensationsordninger kan indrettes i overensstemmelse med danske interesser.

Andre interne konsekvenser

Selvom dansk erhvervspolitik uden tvivl vil være underlagt begrænsninger fra EU, er det ikke vanskeligt at pege på områder, der – direkte eller indirekte – er stærkt belastet af EU-medlemskabet. Et par eksempler:

- EU's fiskeripolitik bygger på et kvotesystem, der medfører, at danske fiskere tvinges til at bortkaste (dumpe) ca. en tredjedel af fangsten; i absolutte tal drejer det sig om ca. 25.000 tons fisk (døde eller døende) årligt. Dette spild svarer nogenlunde til det danske forbrug af fisk på 1 år. De tilsvarende reguleringer uden for EU (i Norge) er langt smidigere og medfører et tilsvarende langt mindre spild (ca. 6-8% af fangsten).

- EU's udbudsdirektiver tvinger en række (større) offentlige opgaver i licitation (udbud). Det er et grundlæggende politisk spørgsmål, om offentlige opgaver – f.eks. ældrepleje eller transport – bedst løses i offentligt eller privat regi. Men dette spørgsmål – der bl.a. afhænger af den offentlige sektors kvalitet og hensynet til rimelig ressourceanvendelse – er centralt i den nationale, regionale eller lokale politiske debat – og bør finde sin afgørelse her, fremfor at dikteres gennem EU's konkurrenceregler. Uden for EU vil vi kunne bevare denne valgfrihed og unddrage os de *tvangsmæssige licitationer*, som EU påfører medlemsstaterne.

- Den EU-bestemte adgang til grænsehandel indebærer en beskæring af friheden til at bestemme egen afgiftspolitik. Adgangen til grænsehandel (der medfører frihed for told og afgift for betydelige

mængder tobak og alkohol – med deraf følgende afgifts-tab for staten) har i 2003 tvunget regeringen til at gennemføre drastiske afgiftsned sættelser. Dette angår særlig statens indtægter, men har også sundhedspolitiske konsekvenser.

Fremtidens relationer til EU

Artikel I-59 i EU's grundlovsudkast giver enhver medlemsstat ret til udtræden. Samtidig bestemmes det, at EU indgår aftale med de(n) udtrædende stat(er) om »rammen for dens fremtidige forbindelser med Unionen«. Dette svarer til hvad der gælder i dag i medfør af folkeretlige traktater.

Hvilket præcist indhold en sådan aftale vil få, kan ingen vide. Men det er oplysende at skitsere de hovedrammer, der eksisterer i dag; de bygger på to samarbejdsformer, nemlig

(1) Det Europæiske Frihandelsområde (EFTA), hvoraf 3 medlemslande indgår i

(2) Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS).

Endelig er der mulighed for, at der etableres

(3) En selvstændig handels- og samarbejdsaf-tale mellem de skandinaviske lande og EU.

Disse samarbejdsrammer udstikker særlig de *økonomiske vilkår* for fremtiden. Som det tidligere er anført (i introduktionen til dette scenarie), er det de *politiske handlemuligheder*, ikke økonomiske kalkuler der udgør det afgørende omdrejningspunkt, dels fordi beregningen af økonomiske gevinster eller tab er både usikker og kortsigtet, dels (og især) fordi det er de politiske forhold der skaber rammerne om det økonomiske liv. Det fremtidige valg mellem de forskellige samarbejdsrammer drejer sig således især om graden af politisk handlefrihed. De økonomiske henvisninger der forekommer i det følgende, er medtaget for at tegne et så nuanceret billede som muligt.

EFTA

EFTA – hvis medlemmer i dag er Norge, Island, Liechtenstein og Schweiz – ligner EU's toldunion på ét punkt: der er fri handel for alle industrivarer mellem medlemslandene indbyrdes. Men mens toldsatsene i EU er bindende for alle medlemslande, kan medlemmerne af EFTA selv fastsætte deres toldsatser over for lande uden for EFTA og EU.

Det har de fire EFTA-lande udnyttet til at indgå aftaler med en lang række lande uden for EU og EFTA. Blandt dem kan nævnes betydningsfulde handelspartnere som Mexico, Marokko, Tyrkiet og Singapore samt de østeuropæiske lande Bulgarien, Rumænien, Kroatien og Makedonien. Der føres desuden forhandlinger med Ægypten og Libanon og flere andre lande.

Hvis EFTA udvides med Danmark og Sverige, vil det blive et væsentligt marked for de lande, der er aftaler med. De nordiske lande og Schweiz har tilsammen ca. 25 millioner indbyggere, men landene har (netop på grund af den beskedne befolkningsstørrelse) en betydelig import. Tilsammen er landenes import af samme størrelse som Frankrigs (ca. 60 millioner indbyggere).

Det hører med til billedet, at der kun består beskeden konkurrence mellem på den ene side de varer, der produceres i de nordiske lande og Schweiz, og på den anden side de varer, som ulandene (en del af de ovennævnte) producerer. Det betyder, at ulandene kan få en større markedsandel i EFTA-landene end i EU. Dette forstærkes af EU-kommissionens hårdhændede beskyttelsespolitik over for de brancher, der ville have overlevelseshesproblemer i fri konkurrence.

Denne modstilling af EU og EFTA belyser den centrale pointe i scenariet, at Danmarks/Nordens muligheder for at ændre EU's protektionisme – der bidrager til at blokere den fattige verdens udviklingsmuligheder – er større uden for end inden for EU.

Der findes vidnesbyrd om, at der i EU-kommissionen er eller har været talsmænd for en ændret handelspolitik. Allerede i 1970 gik Kommissionen (Colonna-rapporten) ind for et politisk program, der forudsatte en fremtid, hvor ulandene producerede de varer, der krævede en høj indsats af arbejdskraft, mens man i EU-landene koncentrerede sig om mindre arbejdskraftintensiv produktion. Men disse anti-protektionistiske kræfter har vist sig uden overbevisende gennemslagskraft.

Kommissionen udsættes til stadighed for et voldsomt pres fra de industrier, der føler sig udsat for konkurrencetruende import. Presset forstærkes af politikerne fra industriernes hjemlande, som frygter for vælgernes reaktion, hvis de ikke støtter de ramte industrier. Dette indgår i forklaringen

på, at EU f.eks. har indført ekstraafgift (strafbold) på cykler og energisparepærer fra Kina. Adskillige andre eksempler (der ofte begrundes med EU's påstande om dumping-priser) fremgår af Kommissionens periodiske bulletiner.

I de fleste tilfælde bliver toldsatterne senere justeret, men det betyder ikke, at importen gives fri. Betingelsen for ophævelsen af toldsatterne er, at de ramte lande begrænser deres eksport af de pågældende varer til sådanne mængder, at de ikke udgør nogen trussel mod EU's industrier.

Inden for EU ville de nordiske lande have minimale muligheder for at ændre EU's praksis. Men som partnere i en selvstændig, aktiv handelspolitik inden for EFTA vil den nordiske region kunne medvirke til at udøve det nødvendige pres på EU for liberalisering.

EØS

EØS (Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde) trådte i kraft 1. januar 1994 som et økonomisk samarbejde mellem EU og EFTA. EØS-aftalen bygger på, at der inden for samarbejdsområdet skal være fri adgang for industrivarer, arbejdskraft, tjenesteydelser og kapital.

EØS-aftalen er udtryk for EU's dominans, idet den kræver, at også lande uden for EU som hovedregel skal følge EU's direktiver. Oprindeligt var både Norge, Island, Sverige, Finland og Østrig – som medlemmer af EFTA – undergivet EØS; men efter at de tre sidste lande er blevet medlemmer af EU, er kun Norge, Island og Liechtenstein tilbage. EFTA-landet Schweiz har valgt at holde sig uden for EØS.

De norske regeringer har hidtil valgt at følge EU's direktiver slavisk. Det har ført til den ofte gentagne påstand, at et EØS-medlemskab er ringere end et regulært medlemskab af EU, fordi man er tvunget til at følge EU's beslutninger – uden at have mulighed for at påvirke dem.

Påstanden om Norge som et »fax-demokrati« er imidlertid ikke rigtig; ingen i EU har tvunget nordmændene til at handle, som de har gjort, eftersom EØS-aftalen rummer en vetoet. Den norske regerings holdning har først og fremmest bag-

grund i regeringens sympati for EU-medlemskab og derfor er forvaltningen blevet indrettet på en måde, der tjener til at gøre forskellen mellem EØS-ordningen og et muligt fremtidigt medlemskab så ringe som muligt.

Man kan ikke afvise, at danske regeringer vil søge at føre en tilsvarende politik, men det vil næppe kunne ske uden en offentlig debat. En tilsvarende debat føres ikke i dag, eftersom befolkningen ikke har mulighed for at sige nej til uheldige beslutninger, når først de er blevet vedtaget med et kvalificeret flertal.

Det er ikke EØS-ordningens fejl, at nordmændene optræder, som de gør. Og EØS giver især på vigtige politiske områder – som er omtalt tidligere (bl.a. udenrigs- og sikkerhedspolitik, landbrug og fiskeri) – en række handlemuligheder, som EU-medlemskabet udelukker.

Nordisk samarbejdsaftale?

EØS-aftalen tilvejebringer en utilsøret EU-dominans. Dette har sammenhæng med, at aftalens hovedfunktion har været at forberede EFTA-landenes optagelse i EU.

Under de kommende forhandlinger om en nordisk fremtid uden for EU vil de nordiske lande i forening tage udgangspunkt i, at de to områder – EU og Norden – er parter i et handelspolitisk samarbejde, der tilgodeser begge parter interesser. Der er ingen tvivl om, at de grundlæggende principper fra EU's indre marked vil være udgangspunkt for parternes samkvem. Men de skandinaviske lande vil kunne opnå betydelige modifikationer, der tager hensyn til de nordiske landes særlige forhold; det er særlig af vigtighed at sikre den nordiske social- og arbejdsmarkedsmodel og en reel miljøgaranti, der tillader skærpede miljøkrav i de nordiske lande.

Problemer med at forhandle aftaler af denne art vil blive løst – bedre eller dårligere. Det endelige resultat er selvsagt af vigtighed. Men scenariets afgørende budskab ligger i den fornyede accept af den nordiske samfundsmodel og den genvundne politiske handlefrihed i forhold til Norden, Europa og verdenssamfundet.