

Frands S. Pedersen

## Nordisk samarbejde i en ny tid<sup>1</sup>

Ratifikationen af Maastricht Traktaten, Sveriges og Finlands medlemskab af den Europæiske Union, Schengen-samarbejdets gennemførelse samt forsøgene på at etablere et fælles Europæisk udenrigs- og forsvarspolitisk samarbejde, har bragt det nordiske samarbejde under pres. Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd har gennem institutionelle reformer forsøgt at tilpasse sig denne udvikling. Selv om reformerne har opfyldt en effektivitetsmålsætning, vil Nordens rolle også fremover være af en reaktiv karakter med mindre nye institutionelle reformer ændrer beslutningsprocessen og dermed nordisk samarbejdes karakter.

Artiklen diskuterer nordisk samarbejde i relation til den Europæiske Union, og kommer med et forsigtigt bud på samarbejdets fremtid i lyset af Sveriges og Finlands medlemskab af Unionen fra 1995. Hvordan vil udvidelsen af EU påvirke nordisk samarbejde i og udenfor EU? Vil samarbejdet fortsætte som hidtil, eller vil det undergå forandringer og med hvilke konsekvenser?

Det nordiske samarbejde har normalt ikke tiltrukket sig meget opmærksomhed, og specielt ikke i Danmark. Når Nordisk Råd endelig bliver nævnt i medierne eller i akademisk litteratur, er forfatteren typisk ansat ved en af de nordiske institutioner (Goldschmidt, 1990), eller omtalen af det nordiske samarbejde er lidet flatterende. Der er gode grunde til at beklage dette, for det nordiske samarbejdes blotte overlevelse rejser en række interessante spørgsmål. Hvis udeladelsen af det nordiske perspektiv i forskningen "formentlig er et meget godt udtryk for det ny center-periferi mønster i Europa, hvor periferiens opmærksomhed er orienteret mod centret, og der er begrænset indbyrdes kontakt mellem periferi-staterne" (Pedersen, 1994: 242), er der jo blot endnu en god grund til at analysere det nordiske samarbejdes særlige udviklingstræk.

Uanset om man er enig i kritikken af samarbejdets formål, karakter og resultater, er der tilsyneladende udbredt enighed om, at samarbejdet må fornyes og gives ny vitalitet, hvis det skal overleve forandringerne i det nord-europæiske samarbejds mønster. I erkendelse af dette behov nedsatte Nordisk Råds Præsidium og de nordiske samarbejdsministre på deres fælles møde i Tromsø den 15. november 1994 en fælles arbejdsgruppe til at analysere nordisk samarbejde i lyset af EU-folkeafstemningerne i Finland, Norge og Sverige. Resultatet af arbejdet forelå i februar 1995 som en rapport, der blev diskuteret på Nordisk Råds 46. Session i Reykjavik. På sessionen blev der opnået enighed om målene og prioriteringerne i rapporten. Den konkrete udformning af forslagene vil foreligge på en ekstraordinær session i København i september 1995. På grund af uvisheden om de konkrete forslags udformning er analysen i denne artikel begrænset til at omfatte de erklærede mål og prioriteringer.

I denne artikel er institutionaliseret nordisk samarbejde i og uden for EU i fokus. Dette indebærer, at det uformelle samarbejde på samfundsniveau mel-

Frands S. Pedersen

## Nordisk samarbejde i en ny tid<sup>1</sup>

Ratifikationen af Maastricht Traktaten, Sveriges og Finlands medlemskab af den Europæiske Union, Schengen-samarbejdets gennemførelse samt forsøgene på at etablere et fælles Europæisk udenrigs- og forsvarspolitisk samarbejde, har bragt det nordiske samarbejde under pres. Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd har gennem institutionelle reformer forsøgt at tilpasse sig denne udvikling. Selv om reformerne har opfyldt en effektivitetsmålsætning, vil Nordens rolle også fremover være af en reaktiv karakter med mindre nye institutionelle reformer ændrer beslutningsprocessen og dermed nordisk samarbejdes karakter.

Artiklen diskuterer nordisk samarbejde i relation til den Europæiske Union, og kommer med et forsigtigt bud på samarbejdets fremtid i lyset af Sveriges og Finlands medlemskab af Unionen fra 1995. Hvordan vil udvidelsen af EU påvirke nordisk samarbejde i og udenfor EU? Vil samarbejdet fortsætte som hidtil, eller vil det undergå forandringer og med hvilke konsekvenser?

Det nordiske samarbejde har normalt ikke tiltrukket sig meget opmærksomhed, og specielt ikke i Danmark. Når Nordisk Råd endelig bliver nævnt i medierne eller i akademisk litteratur, er forfatteren typisk ansat ved en af de nordiske institutioner (Goldschmidt, 1990), eller omtalen af det nordiske samarbejde er lidet flatterende. Der er gode grunde til at beklage dette, for det nordiske samarbejdes blotte overlevelse rejser en række interessante spørgsmål. Hvis udeladelsen af det nordiske perspektiv i forskningen "formentlig er et meget godt udtryk for det ny center-periferi mønster i Europa, hvor periferiens opmærksomhed er orienteret mod centret, og der er begrænset indbyrdes kontakt mellem periferi-staterne" (Pedersen, 1994: 242), er der jo blot endnu en god grund til at analysere det nordiske samarbejdes særlige udviklingstræk.

Uanset om man er enig i kritikken af samarbejdets formål, karakter og resultater, er der tilsyneladende udbredt enighed om, at samarbejdet må fornyes og gives ny vitalitet, hvis det skal overleve forandringerne i det nord-europæiske samarbejds mønster. I erkendelse af dette behov nedsatte Nordisk Råds Præsidium og de nordiske samarbejdsministre på deres fælles møde i Tromsø den 15. november 1994 en fælles arbejdsgruppe til at analysere nordisk samarbejde i lyset af EU-folkeafstemningerne i Finland, Norge og Sverige. Resultatet af arbejdet forelå i februar 1995 som en rapport, der blev diskuteret på Nordisk Råds 46. Session i Reykjavik. På sessionen blev der opnået enighed om målene og prioriteringerne i rapporten. Den konkrete udformning af forslagene vil foreligge på en ekstraordinær session i København i september 1995. På grund af uvisheden om de konkrete forslags udformning er analysen i denne artikel begrænset til at omfatte de erklærede mål og prioriteringer.

I denne artikel er institutionaliseret nordisk samarbejde i og uden for EU i fokus. Dette indebærer, at det uformelle samarbejde på samfundsniveau mel-

lem EU-medlemmerne (Finland inklusiv Ålandssøerne, Danmark og Sverige) kun har anden prioritet, og derfor ikke vil blive udførligt diskuteret. En analyse af institutionaliseret samarbejde i og uden for EU må tage udgangspunkt i karakteristika ved de relevante organisationer. Det er netop forandringerne i de to organisationers medlemskab og kompetence, der er baggrunden for denne artikel.

Diskussionen af de teoretiske aspekter ved institutionaliseret samarbejde, og af det nordiske samarbejde i Europa, vil blive efterfulgt af nogle betragtninger over mulige scenarier for det nordiske samarbejdes fremtidige rolle i Europa.

### **Institutionaliseret samarbejde - en teoretisk afklaring**

Institutionelle rammer for internationalt samarbejde varierer i karakter. I dette afsnit argumenteres for at koncentrere indsatsen om institutionelle ændringer med relevans for beslutningsprocessen i en given institution.

Keohane (1989: 5) fastslår, at institutioner i det internationale system har indflydelse på staters handlinger. De påvirker staters motiver og omkostninger forbundet med valget af policy. De har også indflydelse på definitionen af staters egeninteresse og deres fortolkning af andres adfærd (se også Keohane og Nye, 1977, 1987, samt fra den realistiske skoles engelske variant, Bull, 1977; Buzan *et al.*, 1993). Der er imidlertid ikke nødvendigvis nogen korrelation mellem graden af institutionalisering og en institutions indflydelse. Det er derfor ikke givet, at en høj grad af institutionalisering vil medføre en tilsvarende påvirkning af medlemstaternes adfærd. Det er derfor nødvendigt at vurdere institutionens effektivitet i policy-making, implementering og kontrol (Keohane, 1989: 6-7).

Resultatet af en analyse af internationalt samarbejde og internationale institutioner afhænger delvist af, hvordan de grundlæggende begreber er defineret. Det er derfor vigtigt at fastlægge betydningen af de centrale begreber. Supranationalisme opfattes ofte som transnationale aktørers og internationale institutioners bindende beslutninger taget på et overstatsligt niveau (Moravcsik, 1991). Intergovernmentalisme er derimod karakteriseret ved, at regeringerne eller deres repræsentanter ser internationale institutioners aktiviteter som en fortsættelse af deres egne nationale politikker. Staterne værner om deres autonomi og forhandlinger, og deraf afledede beslutninger kommer således til at afspejle den mindste fællesnævner. Med denne definition fokuseres på beslutningsprocessen i modsætning til definitioner, der fokuserer på den formelle juridiske ramme. I praksis består den væsentligste forskel i, hvorvidt institutionerne har beføjelse til at forfølge politikker, som ikke støttes af samtlige medlemmer. Og i forlængelse heraf, om de kan påtage sig rollen som selvstændige aktører med henblik på at fremme, hvad der kan betragtes som fælles interesser.

I tillæg til at sikre kontinuiteten i mellemstatsligt samarbejde ved at overvåge medlemsstaternes aktiviteter, spiller internationale institutioner en vital rolle som "facilitators" af internationalt samarbejde, som ifølge Keohane (1989:

159) altid finder sted i en eller anden institutionel kontekst. Men institutionernes faktiske bidrag til internationalt samarbejde afhænger af, i hvilken udstrækning policies kan koordineres inden for en given institutionel ramme (Keohane, 1984: 51). Den institutionelle ramme vil derfor ikke kun påvirke omfanget af, men også samarbejdets generelle karakter.

Der er stor uenighed om regimers og institutioners funktion. Denne uenighed tilskrives Young de divergerende opfattelser af, hvilket motivationsgrundlag aktørerne i det internationale system har. Om aktørerne opfattes som statusmaksimerende, nytte maksimerende eller som rollespillere har afgørende indflydelse på, hvilken betydning institutionerne tillægges. Young (1986) konkluderer, at alle tre opfanger vigtige træk ved virkeligheden, og at deres forklarings-evne derfor vil variere med de specifikke institutionelle karakteristika.

I artiklen antages det, at aktørerne optræder i overensstemmelse med bestemte roller, idet en sådan approach gør det muligt at fremhæve kritiske træk ved institutionerne. Hvis aktørernes rationale er at handle i overensstemmelse med en bestemt rolle, eller som deltagere i en praksis i Youngs (1986) terminologi (og Rawls' før ham), må aktørerne nødvendigvis følge en given praksis og de regler, der definerer den. En praksis kan derfor reducere behovet for strenge kontrolregler og institutionelle arrangementer. Men en praksis vil ophøre så snart reglerne brydes, fordi den som deltager i en praksis, betragter og erkender reglerne som definerende og dermed konstituerende for en given praksis. Dette betyder imidlertid, at en institution, der er baseret på forudbestemte roller (eller praksis), vil savne dynamik og vanskeliggøre eller helt forhindre forandringer. For hvis reglerne ændres, er der ikke længere tale om den samme praksis. Internationalt samarbejde, der er baseret på praksis, kan derfor have et begrænset manøvrerum.

Dette synes måske ikke umiddelbart at udgøre et problem, men samarbejdet inden for internationale institutioner må til stadighed overvinde forhindringer af forskellig art. Der vil derfor være et behov for institutionel tilpasning til den nye situation. Hegdal (1992: 165-166) har opsummeret barriererne for samarbejde, eller snarere for at opnå forhandlingsresultater, i følgende tre punkter: For det første reducerer en stor grad af usikkerhed og det ikke-optimale informationsniveau i forhandlingerne mulighederne for at nå et resultat. Dette er et aspekt kendt fra spilteorier, som for eksempel *Prisoner's Dilemma*. For det andet gør et eventuelt krav om konsensus og enstemmighed det vanskeligt at tage beslutninger. Og for det tredje bidrager intern splid mellem aktørernes konstituerende elementer til at formindske pålideligheden af aktørernes positioner og deres accept af et eventuelt resultat. For at samarbejdet kan fungere, må internationale organisationers institutionelle rammer gøre aktørerne i stand til at overvinde disse problemer.

De seneste initiativer inden for det nordiske samarbejde skal ses som en tilpasning til ændringer i konstitueringen af den Europæiske Union og som en reaktion på deraf følgende konsekvenser for Norden. En kort præsentation af det seneste årtis institutionelle tiltag henimod Unionen er derfor på sin plads.

### **Den Europæiske Union**

En af de vigtigste ydre faktorer med indflydelse på nordisk samarbejde har været udviklingen i EF/EU, om end også afslutningen på den kolde krig i høj grad medvirkede til at ændre navnlig svenske og finske udenrigs- og sikkerhedspolitiske rationaler. De europæiske institutioners supranationale karakter har været medvirkende til at øge presset på de nordiske lande, selv om EU afspejler en kombination af elementer fra både intergovernmentalisme og supranationalisme. Unionens institutioner er baseret på den tro, at der er et behov for stærke institutioner til at understøtte og fremme bindende beslutninger (Laursen, 1993). De forfatningsmæssige ændringer, der fandt sted med ratifikationen af Den Europæiske Fællesakt i 1987, var i denne sammenhæng afgørende. Af størst betydning var den reelle fjernelse af retten til at nedlægge veto mod beslutninger i EF's Ministerråd. Dermed var overgangen til flertalsafgørelser i realiteten gennemført. Officielt kom dette til udtryk, da Kommissionen i 1988 rapporterede, at "the now fully accepted possibility of adapting a decision by a qualified majority forces the delegations to display flexibility throughout the debate, thus making decision making easier" (EF-rapport citeret i Keohane og Hoffmann, 1991: 7). En af konsekvenserne har været, at forhandlingsresultater nu i færre tilfælde afspejler den laveste fællesnævner. Under Fællesakten afgøres spørgsmål ved kvalificerede flertalsafstemninger i EF's Ministerråd. EF's vigtigste beslutningsorgan ændrede således karakter. Det blev en supranational institution - ifølge definitionerne benyttet her.

Andre supranationale elementer i EF/EU er Europa Parlamentet, den Europæiske Domstol og til dels Kommissionen. Disse institutioner er blevet tildelt betydelige ansvarsområder. Maastricht Traktaten fortsatte de institutionelle reformer iværksat i Fællesakten. En af de vigtigste ændringer giver Parlamentet øget indflydelse på lovgivningen på bestemte områder, inklusiv Det indre Marked og policy områder som uddannelse, kultur, forbrugerbeskyttelse, sundhed, transport og forskning. Europa Parlamentet skal også godkende Kommissionens sammensætning. Kommissionens rolle er også blevet udvidet. Den omfatter nu den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik såvel som områder dækket af Fællesakten, inklusiv det tidligere EF-lovkompleks, institutionelle reformer og EMS'en.

### **De nordiske institutioner**

Nordisk samarbejde har fra begyndelsen været kendetegnet ved en pragmatisk udvikling. En kort historisk gennemgang af nordisk samarbejde viser, at det har udviklet sig som en reaktion på internationale politiske, økonomiske og militære påvirkninger, men også gennem en tilpasning til udviklingen internt i regionen. De flere end 70 institutioner, der blev etableret til fremme af nordisk samarbejde, viser at samarbejdet favner bredt. Dybden mangler imidlertid, og nordiske institutioner er forblevet intergovernmentale. En kort beskrivelse af Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd kan i denne sammenhæng være nyttig.

### *Nordisk Råd*

Nordisk Råd blev oprettet i 1952 som et rådgivende organ for de nordiske parlamenter og regeringer. Dets kompetence er begrænset til at vedtage deklARATIONER og anbefale tiltag på spørgsmål forberedt af de stående udvalg. Fra januar 1996 vil Nordisk Råd have en udvalgsstruktur med fire udvalg, Kultur-, Miljø- og Erhvervsudvalgene samt et Medborgerpolitisk udvalg (Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd, 1995). Nordisk Råds anbefalinger er udtryk for en politisk vilje baseret på de nationale parlamenter. I de fleste tilfælde iværksætter regeringerne eller Nordisk Ministerråd initiativer i overensstemmelse med disse anbefalinger. Nordisk Råd har 87 medlemmer fra de nordiske lande og selvstyrende områder, som mødes på Nordisk Råds halvårslige Sessioner. På Sessionerne behandler Rådet forslag fra medlemmerne, Nordisk Ministerråd og regeringerne. Endvidere har Rådet til opgave at følge implementeringen af sine anbefalinger op. Rådets daglige arbejde varetages af Nordisk Råds Sekretariat, hvortil kommer, at de nationale delegationer hver har et sekretariat tilknyttet de nationale parlamenter. Den politiske kontrol med samarbejdet er hidtil blevet udført af Præsidiets. Når de nye reformer træder i kraft den 1. januar 1996, vil denne opgave blive overtaget af et nyt stærkt politisk-økonomisk udvalg med lederne af partigrupperne repræsenteret. Præsidiets rolle vil herefter primært blive administrativ.

### *Nordisk Ministerråd*

Nordisk Ministerråd blev oprettet i 1971 og har til opgave at betjene samarbejdet mellem de nordiske regeringer. Nordisk Ministerråd fremlægger forslag på Nordisk Råds Sessioner, forestår implementeringen af Nordisk Råds anbefalinger og leder det nordiske samarbejde inden for forskellige sektorer. Beslutninger taget i enstemmighed i Nordisk Ministerråd er bindende for medlemslandene.

Statsministrene er hovedansvarlige for det nordiske samarbejde, som ellers hovedsageligt koordineres af de nordiske samarbejdsministre. Det er fastlagt i Helsingforsaftalen (23. marts, 1962), at hvert land skal have en minister, som er ansvarlig for nordisk samarbejde. Disse ministre er *primus inter pares* i Nordisk Ministerråd og har ansvaret for samordningen og prioriteringen af ministerrådets arbejde samt for det nordiske budget (Goldschmidt, 1990). I henhold til Helsingforsaftalen skal Nordisk Ministerråds beslutninger være enstemmige og bindende for medlemslandene. Nordisk Ministerråds sammensætning bestemmes af resortområdet, hvorunder det behandlede spørgsmål hører.

Som opsummering kan det konstateres, at både europæiske og nordiske institutioner har bidraget til stabile samarbejdsrelationer præget af kontinuitet. Men her hører lighederne op. Nordisk samarbejde er et mellemstatsligt samarbejde, i hvilket Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd primært har en koordinationsfunktion. Initiativretten er placeret udenfor disse institutioner i de nationale regeringer og parlamenter. Beslutninger tages enstemmigt med det resultat, at de næsten udelukkende afspejler den mindste fællesnævner.

Endvidere har de nordiske institutioner ingen midler til at gennemtvinge beslutninger eller kontrollere, at medlemslandene gennemfører eller håndhæver ratificerede politikker. Endelig er samarbejdet, som følge af institutionernes praksis' karakter, præget af træghed. Institutionerne har vanskeligt ved at tilpasse sig ændrede politiske forhold. På trods af disse svagheder har de nordiske institutioner bevaret den politiske elites og ikke mindst de nordiske befolkningers opbakning.

Den folkelige opbakning i de nordiske lande til europæisk integration er derimod mindre. Dette hænger tildels sammen med, at medlemskab af EF/EU er en forholdsvis ny erfaring for de fleste europæiske lande i sammenligning med det længe etablerede nordiske samarbejde. Det hænger dog også sammen med institutionernes supranationale karakter. En praktisk konsekvens af institutionernes større kompetence er deres aktive rolle i den europæiske integrations tjeneste. De har bidraget til at nedbringe usikkerheds-elementet i det mellemstatslige samarbejde og til at nå fælles målsætninger, selv når disse ikke har været forenelige med (alle) medlemsstaternes nationale målsætninger. Dette er en af hovedårsagerne til det "dybere" europæiske samarbejdes karakter. Resultatet har dog været uenighed og konflikter i de enkelte medlemslande om samarbejdets fremtidige udformning, noget man kun har fundet i meget begrænset omfang med hensyn til nordisk samarbejde.

Op til begyndelsen af 1980'erne koncentrerede Nordisk Ministerråds arbejde sig om rent nordiske forhold. Men med vedtagelsen af EF's Fællesakt og siden af Maastricht Traktaten, og med det deraf følgende fornyede momentum i den europæiske integrationsproces, måtte samarbejdet i øget udstrækning relatere sig til politiske beslutninger taget udenfor det nordiske område.

#### **"Nordisk samarbejde i en ny tid"**

Da nordisk samarbejde er karakteriseret mindre af formelle strukturer end af hverdagskontakter, er konstruktionen af nye nordiske organisatoriske strukturer ikke nogen selvindlysende vej til fortsat nordisk integration og udvidet samarbejde (Thune *et al.*, 1991: 6). For det første illustrerede Finland, Norge og Sverige med deres EU-ansøgninger, at hverken det nordiske samarbejde eller samarbejdet mellem EFTA og EU tilfredsstillede de nordiske behov. For det andet har de nordiske lande været mere villige til at afgive suverænitæt og autonomi til ikke-nordiske institutioner, som Danmark til EF/EU, Island, Norge og Danmark til NATO, samt Finland til Sovietunionen. To af årsagerne til dette paradoks er givetvis rivaliseringen mellem landene og den reelle frygt for igen at blive domineret af en af nordens to tidligere kolonimagter, Danmark og Sverige. For det tredje hævdes det, at en eventuel udvidelse af institutionernes kompetence ville have større effekt end oprettelsen af nye institutioner. Således bemærker Jervell (1991: 35), at oprettelsen af Nordisk Ministerråd kun førte til større bureaukratisering, ikke til at flere issueområder blev dækket. Disse argumenter er da også taget i betragtning i Nordisk Råds seneste reformtiltag.

### *Principper og målsætninger for reformarbejdet*

I rapporten *Nordisk samarbejde i en ny tid* (Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd, 1995) har Nordisk Råds Præsidium og samarbejdsministrene fastsat mål og prioriteringer med henblik på at gøre nordisk samarbejde mere effektivt og at tilpasse Nordisk Råds struktur til de nye krav, som Finlands og Sveriges EU-medlemskab stiller.

Det overordnede princip for reformarbejdet er nordisk nytte. Dette princip skal benyttes som det afgørende kriterie for udvælgelsen af mål og aktiviteter. Således skal aktiviteterne primært koncentrere sig om samfundsopgaver, der udvikler det nordiske værdifællesskab, og som med praktiske fordele kan løses på et nordisk plan fremfor på et nationalt eller bredere internationalt plan (Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd, 1995: 4). De skal ligeledes manifestere og demonstrere nordisk solidaritet, samt forøge nordiske borgeres færdigheder og nordisk konkurrencedygtighed. Enigheden om at lægge dette princip til grund for samarbejdet er set som et vigtigt skridt imod en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne. Men når man diskuterer nordisk nytte i relation til den Europæiske Union, kan man nærme sig en afklaring ad to veje: Enten ad den nordiske, hvor spørgsmålet er hvilke dele af europæisk samarbejde, som er af nordisk nytte, eller ad den europæiske, hvor spørgsmålet i stedet bliver, hvilken nytte EU kan have af nordisk samarbejde. De to tilgangsvinkler er tæt forbundne, og begge bidrager til forståelsen af Nordens fremtidige rolle.

Målretningen og ressourceudnyttelsen skulle også blive forbedret gennem en ændring af udvalgsstrukturen og ved at samlokalisere Nordisk Råds og Nordisk Ministerråds sekretariater samt ved at prioritere tre områder for nordisk samarbejde: Samarbejdet internt i den Nordiske region, samarbejdet med EU og inden for EEA, og samarbejdet med nærområderne. Samarbejdet om interne nordiske problemstillinger vil stort set fortsætte som hidtil. Det er ikke tilfældet med de to øvrige områder. Nærområderne byder på store muligheder for nordisk indflydelse på samfundsudviklingen og den økonomiske udvikling (Kukk *et al.*, 1993). Men det centrale i denne artikel er samarbejdet i relation til EU. Det er også denne del af samarbejdet, der er under den største forandring, som resultat af Finlands og Sveriges medlemskab af EU.

### *Nordisk samarbejde i og uden for den Europæiske Union*

De mislykkede forsøg på at få etableret et nordisk samarbejde inden for "high politics" områder er udtryk for de store interesseforskelle mellem landene. Forsøgene på at få etableret en toldunion (foreslået 1947) og en forsvarsunion (foreslået 1948) førte som bekendt ikke til noget resultat. På denne baggrund forekommer det ikke sandsynligt, at de nordiske lande vil kunne danne en egentlig blok i EU. Norges beslutning om at forblive uden for EU støtter denne konklusion. Hvis et flertal af Norges vælgere havde besluttet at tilslutte sig EU, ville der have været balance mellem Øst- og Vestnorden. Det hævdes ofte, at Vestnorden fører en mere idealistisk udenrigspolitik end Østnorden. Islands, Danmarks og Norges, sammenlignet med Finlands og Sve-



riges, reaktioner på det Sovjetiske kup i august 1991 kan ses som et udtryk for denne forskel (Mouritzen, 1994). Reaktionen kan imidlertid også betragtes som realpolitiske konsekvenser af landenes geo-politiske placering. På trods af "high politics" forskelle har Finland, Danmark og Sverige sammenfaldende politikker på en lang række områder. De områder, hvor nordisk samarbejde i EU er mest oplagt, er sammenfaldende med aktiviteterne i de nordiske samarbejdsorganisationer.

Det er på områder, hvor regeringer, parlamenter og befolkninger i stor udstrækning har de samme fundamentale værdier, at nordisk samarbejde har de bedste (og i øjeblikket måske eneste) muligheder for at blive etableret i EU (Strøm, 1992; Hellström, 1994). For eksempel kan social- og ligestillingspolitik samt uddannelses- og kulturpolitik alle danne grundlag for omfattende nordisk samarbejde i EU.

#### *Institutionelle spørgsmål*

Nordisk samarbejdes intergovernmentale karakter og behovet for enstemmighed har ofte ført til, at kontroversielle spørgsmål er blevet udeladt. Dette er ikke en "løsningsmodel", der kan blive praktiseret i EU. De tre nordiske EU-medlemslande vil ikke kunne ignorere deres forskellige interesser. Det er paradoksalt, at et supranationalt samarbejdselement vil blive introduceret i nordisk samarbejde for første gang med Finlands og Sveriges EU-medlemskab. Afgørelser med kvalificeret flertal vil nødvendigvis føre til, at de nordiske EU-medlemmer på visse områder vil afgive modstridende stemmer i bindende beslutninger. På den anden side giver fordelingen af stemmer i EU's Ministerråd de nordiske lande en betydelig vægt på områder, hvor de kan koordinere deres synspunkter. Mere end ti pct. af stemmerne i Rådet tilhører de nordiske lande på trods af, at deres befolkninger blot udgør 19 ud af 370 mio. svarende til fem pct. af EU's indbyggertal (Widgrén, 1993). Foruden denne indflydelse, og måske af større betydning, har de nordiske lande nu formandskabet tre gange ud af 16, og vil derfor også være repræsenteret i op til ni ud af 16 EU-trojkaer (*The Economist Survey*, 1994).

Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd iværksatte den seneste reformproces med henblik på at styrke det nordiske samarbejde i EU samt at garantere fortsættelsen af det alnordiske samarbejde. Initiativtagerne forudså nødvendigheden af at øge beslutningshastigheden og evnen til at reagere på tiltag i EU.

Nordisk Ministerråd styrkes og samarbejdet får derved en mere traditionel mellemstatslig karakter (Joenniemi, 1994). Dette sker på bekostning af "spindelvævsnordismen" (Andrén, 1967; 1984). Tanken er i højere grad end tidligere at styre samarbejdet gennem regeringsbeslutninger og i mindre udstrækning gennem mellemfolkeligt samarbejde i Nordisk Råds regi. Den transnationale indflydelseskanal svækkes - et resultat som er blevet efterstræbt af de nordiske regeringer blandt andet for at forhindre, at Nordisk Råd skulle udvikle sig til en alternativ beslutningsdygtig myndighed. Hovedbekymringen fra regeringsside var, at Rådet i EU-spørgsmål kunne komme til at optræde

som modstandernes talerør. Nordisk samarbejdes fundamentale karakter ændres imidlertid ikke. Joenniemi (1994: 28-29) bemærker dog, at man ved at fokusere ensidigt på det statslige, forskyder balancen mellem det statslige Norden og det autonome, civile samfund Norden. Dette er ifølge Joenniemi specielt uheldigt, for det er netop "floran av nätverk mellan organisationer, folkliga rörelser, intressegrupper, kommuner och en ständigt växande skara av subregionala enheter", der giver samarbejdet i Norden en dimension, som kan benyttes i forhandlingsprocessen med EU. De transnationale kontakter har haft en vigtig identitetsskabende effekt. Nordens fælles historie og kultur har i denne sammenhæng været et aktiv. I modsætning til i Norden har det kulturpolitiske område i EU udgjort et af de mest kontroversielle områder, og fremhævelsen af "europæisk" i officiel EU-sprogbrug har (endnu) ikke skabt en fælles europæisk identitet.

Et spørgsmål afledt af de institutionelle ændringer vedrører Norge og Island. Vil de i endnu højere grad blive tvunget til at føre en isoleret reaktiv politik i forhold til EU? Dette kom for eksempel frem i forbindelse med ophævelsen af toldmuren for forarbejdede fisk og landbrugsvarer ved den svensk-norske grænse som følge af Sveriges EU-medlemskab. Danmark gjorde endvidere klart, at Norge ikke skulle forvente støtte i EU angående afsætningen af forarbejdede fisk, for "vi er jo konkurrenter" (Knudsen, 1995). De institutionelle ændringer i Norden og i EU får imidlertid også konsekvenser for passamarbejdet og udenrigs- og forsvarspolitikken.

#### *Pasunionen*

I 1954 trådte den nordiske pasunion i kraft. Den opfattes i dag som en selvfølgelig for rejsende i Norden, men er faktisk et af de mest bemærkelsesværdige resultater af det nordiske samarbejde til dato. Unionen fortsatte, selv efter Danmark blev medlem af EF. Men i marts 1995 trådte Schengen-aftalen i kraft. Som det første nordiske land søgte Danmark om fuldt medlemskab af Schengen-samarbejdet i februar 1995. Dette initiativ nødvendiggjorde en revision af det nordiske passamarbejde. På Nordisk Råds Session, foråret 1995, blev statsministrene enige om en formulering, der fastlagde de nordiske landes relationer med Schengen-landene: Schengen-samarbejdet opererer efter de samme principper som det nordiske passamarbejde. Statsministrene tog Danmarks ansøgning om medlemskab af Schengen-samarbejdet til efterretning og besluttede, at dette ikke skal lægge forhindringer i vejen for nordisk samarbejde. Norge og Island accepterer derfor at kontrollere deres ydre grænser, det vil sige grænser, der ikke tilstøder nordiske eller EU-lande. Hvert enkelt land vil forhandle med Schengen-landene individuelt. Det var den generelle opfattelse, at forhandlingerne ikke ville blive vanskeligere for Norge og Island end for de øvrige, for som Gro Harlem Brundtland udtrykte det, er Sverige og Finland heller ikke medlemmer af Schengen (Brundtland, 1995).

Især den norske situation var prekær. Hvis Sverige fulgte Danmarks eksempel kunne det blive nødvendigt at indføre grænsekontrol langs den norsk-svenske grænse. Dette blev nu undgået. Det var også klart i Danmarks inter-

esse at sammenkæde de nordiske lande med Schengen-landene. I tillæg til at forhindre etableringen af paskontrolforanstaltninger ville et samarbejde mellem de nordiske lande og Schengen-landene i realiteten ophæve undtagelsen af Maastricht Traktatens bestemmelser om politisamarbejde, som indgik i det nationale kompromis og blev nedfældet i Edinburgh aftalen. Fra EU-modstanderside blev denne politik set som et forsøg på at få Norge og Island tilsluttet det europæiske samarbejde (Gottlieb, 1995; Lindboe, 1995).

#### *Udenrigs- og forsvarspolitik*

Der er glæde i Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd over, at forsvarspolitik nu kan diskuteres i disse fora. Kritikkere vil sandsynligvis argumentere, at dette blot viser, hvor ukontroversielt dette policyområde er blevet som følge af afspændingen i Europa. Men de nordiske regeringer har løbende holdt hinanden underrettet om hændelser og initiativer på den udenrigspolitiske arena. Disse kontakter vil utvivlsomt fortsætte. På den anden side er de nordiske landes sikkerhedsinteresser, blandt andet på grund af deres forskellige geopolitiske placering langt fra ens. Gennem de seneste 50 år har de nordiske lande etableret forskellige udenrigspolitiske praksis, der ikke har kunnet forenes (Gleditsch *et al.*, 1990). Fra de første forsøg på at etablere en nordisk forsvarsunion i forrige århundrede, og op til det sidste forsøg, der blev gjort i 1948, har det været umuligt at forene de nordiske forsvarsinteresser. Spørgsmålet om Norden som atomvåbenfri zone illustrerer tydeligt disse forskelle. De nordiske medlemmer af NATO var skeptiske over for en sådan politik, fordi NATO's forsvarsstrategi var baseret på brugen af atomvåben. Efter den kolde krig har disse strategiske overvejelser mistet deres aktualitet, om ikke deres relevans, på længere sigt.

Den forsvarspolitiske deling mellem Vest- og Østnorden vil dog fortsætte også i fremtiden. Sverige og Finland forbliver formelt neutrale, selv om de har tilsluttet sig den Vesteuropæiske Union som observatører, og troværdigheden af denne status har lidt under afsløringen af Sveriges uformelle aftale med USA om assistance i tilfælde af et sovjetisk angreb (Agrell, 1993). Endvidere har neutrale lande i den nye europæiske sikkerhedsorden ikke to lande eller blokke at være neutrale imellem. "When there is no East and no West, where shall the Neutrals come to rest?" (Sundelius, 1994: 180). Endelig er usikkerheden om pålideligheden af en europæisk forsvarsgaranti af betydning for fastlæggelsen af de nordiske landes forsvarsstrategier. Men nordisk samarbejde udgør naturligvis ikke noget militært alternativ. Det kan imidlertid bruges til at koordinere udenrigspolitiske tiltag i EU og for eksempel i OSCE og FN (Brundtland, 1995). Nordisk sikkerheds- og udenrigspolitisk samarbejde er baseret på fælles værdier, såsom menneskerettighederne og social retfærdighed, snarere end militærstrategiske overvejelser, og kan derfor fremmes inden for rammene af nordisk samarbejde under de ovennævnte begrænsninger.

Det er karakteristisk, at den folkelige modstand mod deltagelse i et europæisk forsvarssamarbejde er stor i både Norge og Danmark. Begge lande har valgt kun at tilslutte sig den Vesteuropæiske Union som observatører. Dette forhindre

drede dog ikke den norske regering i at erklære sin vitale interesse i fuld deltagelse i en styrket og udvidet fælles udenrigs- og forsvarspolitik efter afslutningen af forhandlingerne om medlemskab (Godal, 1994). Begrundelsen, at små lande har mest at vinde ved bindende udenrigs- og sikkerhedspolitisk samarbejde, bliver også fremført af danske og islandske regeringer. Island har, i tillæg til sikkerhedspolitiske fordele, haft en økonomisk gevinst af baseaftalen med USA svarende til syv pct. af landets udenlandske indkomst. Der er i alle de nordiske lande større folkelig tilslutning til samarbejde i mere bredt favnende institutioner som OSCE og FN, som også har den fordel, at de i vid udstrækning udtrykker alment humanistiske værdier, som ofte fremhæves som nordiske fællestræk. Om de nordiske landes ens status i den Vesteuropæiske Union (WEU) vil føre til et tættere samarbejde, er imidlertid mere tvivlsomt. Det afhænger af udviklingen i WEU og af, hvilke beslutninger Sverige og Finland tager, hvis eller når deres neutralitet kompromiteres gennem WEU-engagement i fremtidige konflikter.

### **Mulige fremtidsscenerier**

Det er vanskelig at forudsige, hvilken rolle det nordiske samarbejde vil få i en europæisk kontekst. Men det er ikke desto mindre muligt at opstille forskellige scenarier afhængig af Nordisk Råds og Nordisk Ministerråds beslutninger og af EU's interne integration og eventuelle udvidelse:

*1. Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd og EU fortsætter med det aktuelle antal medlemmer. Det juridiske grundlag for samarbejdet forbliver det samme. Det er ikke sandsynligt, at samarbejdskonstellationerne vil forblive de samme, selv hvis de foreliggende rammer bibeholdes. Hvis EU fortsætter med de nuværende medlemmer, vil der ske en konsolidering af organisationen inden for Maastricht Traktatens rammer. Dette vil indebære en større indsats navnlig fra de nye medlemmers side. Indsatsen på det nordiske område kan forventes at lide under denne prioritering af landenes politiske indsats på samme vis, som da Danmark på FN's befolkningskonference i Cairo (1994) valgte at fremføre sine synspunkter gennem EU og ikke som en selvstændig aktør.*

*2. Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd påtager sig en mere aktiv rolle og ændrer sit regelsæt til at inkludere supranationale beslutningsprocedurer. EU beholder sin nuværende institutionelle ramme. I dette scenarium vil Nordens rolle i Europa forbedres. Der vil være gode muligheder for at tale med én stemme som en samlet blok, der også inkluderer Norge og Island. Der vil samtidig være et incitament blandt de nordiske EU-medlemmer til fortsat at engagere sig i et re-vitaliseret nordisk samarbejde, delvist som kompensation for et stagnerende samarbejde i EU. Men dette scenarium er det mindst sandsynlige. Ændringer i nordisk samarbejde er kun blevet gennemført som følge af betydningsfulde ændringer i det omgivende politiske, økonomiske og militærstrategiske miljø, og selv da har det nordiske samarbejde bevaret sin intergovernmentale karakter.*

3. *EU udvider medlemstallet, og der opnåes opslutning til fælles mønt, men nordisk samarbejde fortsætter som hidtil.* I dette scenarium vil det nordiske samarbejde komme under pres. Danmark, Finland og Sverige vil finde det vanskeligere at opretholde en interesse i nordisk samarbejde, når de afgørende beslutninger for den europæiske økonomiske og sikkerhedspolitiske orden afgøres alene i EU. Det vil blive stadig vanskeligere, på baggrund af den nuværende løse samarbejdsstruktur at føre en særegen nordisk politik inden for såvel som uden for et udvidet og "dybere" EU-samarbejde. Det er derfor også sandsynligt, at Norge og derefter Island i dette tilfælde vil tilslutte sig EU.

4. *EU udvider medlemstallet, og der opnåes opslutning til fælles mønt. Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd ændrer regelsættet til at inkludere supranationale beslutningsprocedurer.* Dette er det mest interessante scenarium. Det i scenarium 3 omtalte pres på nordisk samarbejde har i dette scenarium medført institutionelle forandringer. Men også i EU vil institutionelle ændringer være påkrævet. Hvis de østeuropæiske lande bliver medlemmer af EU, vil der ifølge nogle iagttagere opstå et behov i EU for at regionalisere beslutningsprocessen og implementeringen af policies. Denne udvikling kunne give nordisk samarbejde en ny rolle. Det er en forudsætning for en overførelse af kompetence til regionale institutioner, at de har kompetence til at tage flertalsafgørelser. Det er imidlertid tvivlsomt om den politiske vilje til at gennemføre sådanne ændringer er til stede i Norden, og om den folkelige skepsis over for nordisk deltagelse i et dybere europæisk samarbejde kan overvindes. Også selv om en regionalisering af EU ville formindske opfattelsen af "truslen fra Bruxelles".

### **Konklusion**

Det seneste initiativ til reform af nordisk samarbejde blev iværksat i lyset af folkeafstemningerne i Finland, Norge og Sverige om EU-medlemskab. Norden måtte endnu en gang tilpasse sig den politiske udvikling i Europa. Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd havde allerede i slutningen af 1980'erne, efter ratifikationen af Fællesakten, og igen i 1994 som følge af ratifikationen af Maastricht Traktaten, iværksat reformprocesser. Formålet var, blandt andet ved at målrette indsatsen, at øge effektiviteten af det nordiske samarbejde. Forudsætningerne for det seneste initiativ adskiller sig imidlertid fra de tidligere reformforsøg. Finlands og Sveriges medlemskab af EU udgør i denne sammenhæng en trussel mod det nordiske samarbejde. I modsætning til tidligere, hvor kun Danmark var medlem af EU, er det nordiske tyngdepunkt nu i EU og ikke udenfor. Dette lægger ikke kun pres på Norge og Island, men også på de andre nordiske lande, som også ønsker at bevare det nordiske samarbejde. For eksempel betragter den danske regering fortsat Norden som Danmarks interessesfære, og tillægger historiske relationer med Norge og Island samt rigsfællesskabet med Færøerne og Grønland stor værdi. Der synes at være udbredt politisk og folkelig enighed om, at et nordisk værdifællesskab eksisterer, og at det er værd at bevare.

Men midlerne, og i mindre grad også målene, er der imidlertid uenighed om. Det er derfor karakteristisk, at resultaterne af reformarbejdet afspejler de teoretiske forskrifter for intergovernmentalt samarbejde. Enstemmighed er stadig reglen i Nordisk Ministerråd, og medlemslandene har ikke afgivet suverænitet. Reformerne er endvidere resultatet af ydre omstændigheder, og ikke af en intern dynamik. De kan derfor siges at udtrykke en træghed, som man ville forvente i en praksis baseret institution.

For nordisk samarbejdes fremtid er det måske af større betydning, at de institutionelle reformer kun kan forventes at forbedre effektiviteten af nordisk samarbejde og ikke de nordiske landes rolle i den europæiske beslutningsproces. Den større vægt som tildeles partigrupperne på bekostning af de nationale delegationer vil ganske vist styrke politiske betragtninger og svække nationale hensyn. Men Nordisk Råd bliver ikke tildelt nogen supranational kompetence. Tværtimod er Nordisk Ministerråd blevet styrket på bekostning af parlamentarikerne og "spindelvævsnordismen". Dette sker paradoksalt nok på et tidspunkt, hvor samfundsaktører, som fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer, får stadig større indflydelse på udviklingen i den Europæiske Union (Dølvik, 1993).

Det er endvidere vanskeligt at betragte prioriteringen af uddannelses- og kultur-områderne, som traditionelt udgjorde kernen i det nordiske samarbejde, som en fornyelse. Prioriteringen indikerer i stedet, at man finder det nødvendigt at vende tilbage til og styrke det identitetsskabende i en tid, hvor voksende internationalisering gør det stadigt vanskeligere at fastholde idéen om "nordisk særegenhed". Det er en erklæret målsætning at styrke opfattelsen af en nordisk identitet, eller med Mjøsets (1992: .663) ord, af Norden som en pan-nationalistisk idé. Finlands og Sveriges optagelse i EU har blot medvirket til at understrege nødvendigheden af denne prioritering. De tre nordiske medlemsstater deltager i et omfattende samarbejde i EU, der samtidigt reducerer det tilbageværende rum for nordisk samarbejde. Presset fra det øvrige Europa blev tydeliggjort med Schengen-samarbejdets fuldførelse. Den nordiske pasunion er ikke længere unik, og selv de nordiske lande uden for EU måtte tage stilling til, hvordan det nordiske kunne tilpasses Schengen-samarbejdet. På det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område er de nordiske lande ikke tættere på at indlede et formelt samarbejde end tidligere til trods for deres fælles status som observatører i WEU. Forskellen mellem de nordiske landes militær-strategiske overvejelser og deres forskellige efterkrigstids-traditioner har vist sig uovervindelige.

Hvis de nordiske lande som region, enten i EU eller udenfor, skal have indflydelse på beslutningsprocessen og implementeringen af policies, er yderligere institutionelle reformer påtvunget. De nordiske institutioners effektivitet i policy-making, implementering og kontrol må øges. Men den nødvendige politiske vilje findes primært blandt danske, og alt i alt kun blandt et mindretal af nordiske politikere. Udvidelsen af EU kan i denne forbindelse få stor betydning. I overensstemmelse med overvejelserne over funktionen af en praksis, er det blevet hævdet, at danske beslutningstagere gennem deres del-

tagelse i EF har "lært" (eller i det mindste accepteret) rationalet bag europæisk integration. Det er sandsynligt, at en tilsvarende proces vil finde sted i Sverige og Finland. Som et indirekte resultat heraf kunne det blive lettere at indføre et supranationalt element i nordisk samarbejde. Dette ville dog stadig kræve støtte fra navnlig norske politikere.

Et interessant spørgsmål er, om det er muligt for de nordiske lande at etablere et samarbejde, der kan føre til en mere aktiv rolle i EU i modsætning til den mere traditionelle reaktive småstats rolle (Papadakis og Starr, 1987). Det ville i så fald være et paradoks (og er måske præcist derfor i virkeligheden ret usandsynligt), at det reaktive nordiske samarbejde uden for EU vil blive erstattet af en aktiv politik inden for EU's store regelsæt. I denne sammenhæng er det af betydning, at to af de vestnordiske, mere idealistiske, lande valgte at forblive udenfor EU. Netop fordi det nordiske udenrigspolitiske samarbejde normalt har koncentreret sig om spørgsmål af en mere idealistisk karakter, såsom menneskerettigheder, miljø- og bistandspolitik, kunne en samlet nordisk front med deltagelse af Norge og Island på disse områder have opnået ulige stor indflydelse.

## Noter

1. Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd nedsatte i efteråret 1994 en arbejdsgruppe til at analysere det nordiske samarbejde i lyset af EU-folkeafstemningerne. Den barslede på Nordisk Råds session med rapporten "Nordisk samarbejde i en ny tid". Denne artikel er blandt andet baseret på uformelle presseinterviews med medlemmer af Nordisk Råd foretaget på Reykjavik sessionen 27/2-2/3, 1995. Nogle af disse er af en ikke refererbar karakter.

## Litteratur

- Agrell, Wilhelm (1993). *Sikkerhedspolitiske kredsløb i Norden og Østersøområdet*, København: SNU.
- Andrén, Nils (1967). "Nordic Integration", *Cooperation and Conflict*, Vol. II, No. 1, pp. 1-25.
- Andrén, Nils (1984). "Nordic Integration and Cooperation - Illusion and Reality", *Cooperation and Conflict*, Vol. XIX, pp. 251-262.
- Brundtland, Gro Harlem (1995). Uformelt pressemøde, Reykjavik, 1. marts.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society*, London: Macmillan.
- Buzan, Barry et al. (1993). *The Logic of Anarchy*, New York: Columbia University Press.
- Dølvik, Jan Erik (1993). "The Nordic Trade Unions and the Dilemmas of European Integration", pp. 353-379 i Jan Fagerberg og Lars Lundberg (eds.), *European Economic Integration: A Nordic Perspective*, Aldershot: Avebury.
- Economist Survey, The* (1994). "The Nordic Countries", 5. november.
- Gleditsch, Nils Petter et al. (1990). *Svaner på vildveje?*, København: Vindrose.
- Goldschmidt, Ernst (1990). "EF og Norden", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 71, no. 3, pp. 296-308.
- Godal, Bjørn Tore (1994). *Statement at the Conclusion of Norway's Negotiations with the European Union*, Oslo: Norges Udenrigsministerium.
- Gottlieb (1995). Uformelt interview, Reykjavik.
- Hegdal, Tora Skodvin (1992). "'Structure' and 'Agent' in Institutional Bargaining", *Cooperation and Conflict*, Vol. 27, No. 2, pp. 163-189.
- Helsingforsaftalen* (1962). Stockholm: Nordisk Råd.
- Hellström, Mats (1994). "The Swedish View of Europe", *The European*, 2.-8. december.
- Jervell, Sverre (1991). "Norden og samarbeid mellom nordiske land", i Nordiske utenrikspolitiske institutene og universitetet i Reykjavik. *Norden i det nye Europa*, Helsingfors, København, Oslo, Reykjavik, Stockholm, pp. 11-42.

tagelse i EF har "lært" (eller i det mindste accepteret) rationalet bag europæisk integration. Det er sandsynligt, at en tilsvarende proces vil finde sted i Sverige og Finland. Som et indirekte resultat heraf kunne det blive lettere at indføre et supranationalt element i nordisk samarbejde. Dette ville dog stadig kræve støtte fra navnlig norske politikere.

Et interessant spørgsmål er, om det er muligt for de nordiske lande at etablere et samarbejde, der kan føre til en mere aktiv rolle i EU i modsætning til den mere traditionelle reaktive småstats rolle (Papadakis og Starr, 1987). Det ville i så fald være et paradoks (og er måske præcist derfor i virkeligheden ret usandsynligt), at det reaktive nordiske samarbejde uden for EU vil blive erstattet af en aktiv politik inden for EU's store regelsæt. I denne sammenhæng er det af betydning, at to af de vestnordiske, mere idealistiske, lande valgte at forblive udenfor EU. Netop fordi det nordiske udenrigspolitiske samarbejde normalt har koncentreret sig om spørgsmål af en mere idealistisk karakter, såsom menneskerettigheder, miljø- og bistandspolitik, kunne en samlet nordisk front med deltagelse af Norge og Island på disse områder have opnået ulige stor indflydelse.

## Noter

1. Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd nedsatte i efteråret 1994 en arbejdsgruppe til at analysere det nordiske samarbejde i lyset af EU-folkeafstemningerne. Den barslede på Nordisk Råds session med rapporten "Nordisk samarbejde i en ny tid". Denne artikel er blandt andet baseret på uformelle presseinterviews med medlemmer af Nordisk Råd foretaget på Reykjavik sessionen 27/2-2/3, 1995. Nogle af disse er af en ikke refererbar karakter.

## Litteratur

- Agrell, Wilhelm (1993). *Sikkerhedspolitiske kredsløb i Norden og Østersøområdet*, København: SNU.
- Andrén, Nils (1967). "Nordic Integration", *Cooperation and Conflict*, Vol. II, No. 1, pp. 1-25.
- Andrén, Nils (1984). "Nordic Integration and Cooperation - Illusion and Reality", *Cooperation and Conflict*, Vol. XIX, pp. 251-262.
- Brundtland, Gro Harlem (1995). Uformelt pressemøde, Reykjavik, 1. marts.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society*, London: Macmillan.
- Buzan, Barry et al. (1993). *The Logic of Anarchy*, New York: Columbia University Press.
- Dølvik, Jan Erik (1993). "The Nordic Trade Unions and the Dilemmas of European Integration", pp. 353-379 i Jan Fagerberg og Lars Lundberg (eds.), *European Economic Integration: A Nordic Perspective*, Aldershot: Avebury.
- Economist Survey, The* (1994). "The Nordic Countries", 5. november.
- Gleditsch, Nils Petter et al. (1990). *Svaner på vildveje?*, København: Vindrose.
- Goldschmidt, Ernst (1990). "EF og Norden", *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, vol. 71, no. 3, pp. 296-308.
- Godal, Bjørn Tore (1994). *Statement at the Conclusion of Norway's Negotiations with the European Union*, Oslo: Norges Udenrigsministerium.
- Gottlieb (1995). Uformelt interview, Reykjavik.
- Hegdal, Tora Skodvin (1992). "'Structure' and 'Agent' in Institutional Bargaining", *Cooperation and Conflict*, Vol. 27, No. 2, pp. 163-189.
- Helsingforsaftalen* (1962). Stockholm: Nordisk Råd.
- Hellström, Mats (1994). "The Swedish View of Europe", *The European*, 2.-8. december.
- Jervell, Sverre (1991). "Norden og samarbeid mellom nordiske land", i Nordiske utenrikspolitiske institutene og universitetet i Reykjavik. *Norden i det nye Europa*, Helsingfors, København, Oslo, Reykjavik, Stockholm, pp. 11-42.



- Joenniemi, Pertti (1994). "Norden - en europeisk megaregion?", pp. 21-48 i Svenolof Karlsson (red.), *Norden är död - Länge leve Norden!*, Stockholm: Nordisk Råd
- Keohane, Robert O. (1984). *After Hegemony*, Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. (1989). *International Institutions and State Power*, Boulder: Westview.
- Keohane, Robert O. og Joseph Nye (1977). *Power and Interdependence*, Boston: Little Brown.
- Keohane, Robert O. og Joseph Nye (1987). "Power and Interdependence Revisited", *International Organization* 41 (4), pp. 725-753.
- Keohane, Robert O. og Stanley Hoffman (eds.)(1991). *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder: Westview.
- Knudsen, Grete (1995). Uformelt pressemøde, Reykjavik, 1. marts.
- Kukk, Mare *et al.* (eds.)(1993). *The Baltic Sea Area*, Oslo: Europa-programmet.
- Laursen, Finn (1993). "The Maastricht Treaty: Implications for the Nordic Countries", *Cooperation and Conflict*, 28, nr. 2, pp. 115-141.
- Lindboe (1995). Uformelt interview, Reykjavik.
- Mjøset, Lars (1992). "The Nordic Model Never Existed, But Does It Have a Future", *Scandinavian Studies*, Vol. 64, No. 4, pp. 652-671.
- Moravcsik, Andrew (1991). "Negotiating the Single European Act", pp. 41-84 i Keohane og Hoffmann (eds.), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Boulder: Westview.
- Mouritzen, Hans (1994). "Testing Weak-Power Theory: Three Nordic Reactions to the Soviet Coup", pp. 156-176 i Walter Carlsnaes og Steve Smith (eds.), *European Foreign Policy*, London: Sage.
- Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd (1995). *Nordisk samarbejde i en ny tid*, Stockholm/København.
- Papadakis, Maria og Harvey Starr (1987). "Opportunity, Willingness, and Small States: The Relationship Between Environment and Foreign Policy", pp. 409-432 i Hermann *et al.* (eds.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston: Allen & Unwin.
- Pedersen, Thomas (1994). "Bog anmeldelse: Teija Tiilikainen og Ib Damgaard Petersen (eds.), The Nordic Countries and the EC, (Copenhagen: Copenhagen University Press), 1993", *Politica*, 26. årg., nr. 2, pp. 242-243.
- Strøm, Kaare (1992). "Norway, Sweden and the New Europe", *Scandinavian Studies*. Vol. 64, No. 4, pp. 498-528.
- Sundelius, Bengt (1994). "Changing Course: When Neutral Sweden Chose to Join the European Community", pp. 177-201 i Walter Carlsnaes og Steve Smith (eds.), *European Foreign Policy*, London: Sage.
- Thune, Christian *et al.* (1991). "Forord", i Utenrikspolitiske Instituttene og Universitetet i Reykjavik, *Norden i det nye Europa*, pp. 5-9.
- Widgrén, Mika (1993). "A Nordic Coalitions Influence on the European Community Council of Ministers", pp. 332-352 i Jan Fagerberg og Lars Lundberg (eds), *European Economic Integration: A Nordic Perspective*, Avebury: Aldershot.
- Young, Oran R. (1986). "International Regimes: Towards a New Theory of Institutions", *World Politics*, Vol. 39, No. 1, pp. 104-122.