

Den europæiske udfordring

EU, EØS og nordisk samarbejde
– i historisk belysning

Thorsten Borring Olesen





OM RAPPORTEN

Rapporten er skrevet på oppdrag for Europautredningen. Innholdet i rapporten er forfatterens ansvar. Rapportene er å betrakte som et innspill til utredningen og reflekterer ikke Europautredningens synspunkter.

OM FORFATTEREN



Thorsten Borring Olesen

Thorsten Borring Olesen er professor i dansk og europeisk historie etter 1945 ved Institutt for Historie og Områdestudier, Aarhus Universitet. Siden 1999 er han også Jean Monnet professor og leder av The Jean Monnet Centre of Excellence ved Aarhus Universitet. Borring Olesen har forsket bredt innenfor temaene Norden og den kalde krigen og Norden og europeisk integrasjon.

Indholdsfortegnelse

Indledning	5
Norden og Europa 1945-1988	8
Norden som alternativ, platform og supplement	8
Det nordiske samarbejdes karakter og dynamik	10
Norden og det nye Europa 1988-2011	14
I forandringens tegn: 1988-1995	14
Europa og den "nordiske nytte": 1995-2007	18
Ny nordisk renæssance?: 2007-2011	27
Diskussion og konklusion: Norden og Europa – nu, før og i fremtiden	33
Dynamik og rammer	33
Omfang og karakter	35
Visioner og nytte	37

Den europæiske udfordring

EU, EØS og nordisk samarbejde – i historisk belysning

Thorsten Barring Olesen

Indledning

”Det nordiske samarbejdet har under de seneste åren gått in i en ny fas med fornyad kraft, med fokuserade ambitioner och med ett globalt perspektiv. Utenför Norden och utenför EU, i USA och Asien, växer intresset för Norden som en dynamisk region”

(Halldór Ásgrímsson, generalsekretær Nordisk Ministerråd, og Jan-Erik Enestam, direktør Nordisk Råd)

Sådan lød det i forordet, da Nordisk Ministereråd/Nordisk Råd i 2010 lod historikeren, samfundsdebattøren og samfundspolitisk chef for de svenske akademikers centralorganisation (SACO), Gunnar Wetterberg, forfatte de to organisationers årbog. Bogen bar den opsigtsvækkende titel *Förbundsstaten Norden* og var en opfølgning på to kronikker bragt i *Dagens Nyheter* i 2009, hvor Wetterberg havde slået til lyd for en genfødsel af Kalmarunionen. I *Förbundsstaten Norden* videreudviklede og detaljerede Wetterberg sit synspunkt, at det både ville give mening og være muligt at skabe en nordisk forbundsstat inden for en 15-20 års horisont. Ikke som et alternativ til EU, men som en platform til at ruste Norden til at tage kampen op mod udfordringerne fra europæisering og globalisering.¹

Såvel bogens forord som Wetterbergs plaidoyer for en nordisk forbundsstat kan ses som udtryk for, at der i de senere år igen er pustet nyt liv i det nordiske samarbejde, både i praksis og på idéplan. På praksis-siden kan man henvise til Stoltenberg-initiativet, hvor de nordiske udenrigsministre i 2008 gav Thorvald Stoltenberg i opdrag at affatte en uafhængig refleksion over

muligheden for intensiveret nordisk samarbejde på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område inden for de næste 10-15 år.² Refleksionen udmøntede sig efterfølgende i en rapport med en række konkrete anbefalinger til et sådant udvidet samarbejde – en rapport som de nordiske regeringer på det nordiske udenrigsministermøde i Reykjavik i juni 2009 fuldt ud endosserede. Som det hed i udenrigsministrenes rapport til Nordisk Råd for 2009:

”Samtalerne på mødet i juni baseredes på resultaterne af en vurdering af Stoltenberg-rapportens forslag, foretaget af højtstående embedsmænd på vor foranledning. Konklusionen var at tage alle rapportens forslag op til nærmere behandling med det sigte at definere de områder, hvor det ville være muligt at styrke samarbejdet, under hensyntagen til det allerede eksisterende nordiske samarbejde.”³

Særlig Stoltenberg-rapportens afsluttende forslag, forslag 13, om en fælles nordisk sikkerhedspolitisk solidaritetserklæring kan ses som nybrydende, samtidig med at forslaget og de politiske reaktioner herpå afslører de dilemmaer og begrænsninger, et intensiveret nordisk samarbejde er oppe imod. I et svar i Stortinget i efteråret 2010 kommenterede udenrigsminister Jonas Gahr Støre solidaritetserklæringsforslaget på følgende måde:

”Utenriksministrene er enige om at debatten om en slik solidaritetserklæring ikke må forhastes. En

² Stoltenberg-rapporten med titlen, *Nordisk Samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk*, er tilgjengelig på: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/nordiskrapport.pdf>

³ Nordiske udenrigsministres rapport til Nordisk Råds session 28. oktober 2009, se <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/EEF65A39-5086-4F36-BFAD-143204D03D67/0/Nordiskeudenrigsministres-rapporttilNordiskRådssession28oktober2009.pdf>

¹ Gunnar Wetterberg, *Förbundsstaten Norden*, Nordisk Ministereråd, Kbh. 2010

generell, men tydelig formulering ble valgt da rapporten først ble drøftet våren 2009. Debatten om hvordan er mer omfattende nordisk solidaritetserklæring kan utformes, utfordrer etablerte sannheter og speiler hensynet til nye realiteter. Norden står overfor sikkerhetspolitiske utfordringer som krever nyorientering og styrket solidaritet...

Nordisk solidaritet er dypt folkelig forankret. Omsett i politiske vendinger vil en slik solidaritet også avspeile nye sikkerhetspolitiske realiteter i nord uten at det rokker ved landenes respektive forpliktelser innen rammene av EU og Nato. Men det er et moderne paradoks at Nato-landet Norge har klarere solidaritetsforpliktelser til land sør i Europa, enn til naboene Sverige og Finland – og omvendt: EU-landene Sverige og Finland har klarere forpliktelser til de samme sørlige land gjennom sine EU-medlemskap.⁴

Støres udtalelse balancerer tydeligvis mellom et ønske om nyorientering og en erkendelse af, at nordisk samarbejde er spændt ud mellem en række modstridende hensyn, som gør, at processen ikke ”må forhastes”. Norden er således forskelligt indlejret i NATO og EU, hvilket rejser nogle store udfordringer for det nordiske samarbejde og for bestræbelserne på at nyorientere og dynamisere det. Og mere end det: medlemskabet af disse fora er grundlæggende højere prioriteret og vigtigere end de nordiske samarbejdsfora, som historisk set spiller en mindre markant rolle i dag end tidligere. I en nylig opinionsundersøgelse gennemført i hele Norden svarede ikke mindre end 82 procent af respondenterne, at de havde ”slet ingen” eller ”mindre” kendskab til arbejdet i Nordisk Råd/Nordisk Ministerråd. Af samme undersøgelse fremgik det endvidere, at et flertal (56%) var positivt stemt over for intensiveret nordisk samarbejde, men også at Wetterbergs forbundsstatsambitioner af et flertal på 58% blev vurderet negativt (men omvendt også – måske overraskende – at 42 var positive over for idéen).⁵

Den nyvalgte formand for Nordisk Råd, den danske socialdemokrat Henrik Dam Kristensen, lægger ligeledes op til et mere behersket nordisk ambitionsniveau. Om forbundsstatsidéen siger han, at den kommer ”200

4 Støres indlæg er gengivet på: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2010/rapport_innlegg.html?id=624734

5 *Undersøgelse af den nordiske befolknings kendskab og holdning til NR/NMR og et særligt forstærket nordisk samarbejde*, Oxford Research, Kbh. oktober 2010. Rapporten anfører i øvrigt også, at det især er mænd og respondenter fra Island og Sverige, som er positive over for forbundsstatstanken.

år for sent”, ligesom der er ”logiske forklaringer” på, hvorfor det europæiske og nationale perspektiv sammenlignet med tidligere i nogen grad i dag har fortrængt det nordiske perspektiv. Samtidig betoner Dam Kristensen dog også, at der både er god grund til og mulighed for at opruste det nordiske samarbejde, fordi det europæiske samarbejde i øjeblikket i højere grad udvikler sig til også at være et regionernes samarbejde – et synspunkt Gahr Støre i øvrigt også har pointeret.⁶

Spørgsmålet er altså, om vi i dag står i en situation, hvor et nyt ’window of opportunity’ er ved at åbne sig for det nordiske samarbejde. Denne rapport vil undersøge og diskutere dette kritisk både ved at se nærmere på de europæiske rammebetingelser for en sådan renæssance og ved at tage temperaturen på den nordiske politiske villighed til øget prioritering af nordisk samarbejde. Rapporten vil rette sit hovedfokus mod samspillet mellem det nordiske samarbejde og det europæiske samarbejde og lægge hovedvægten på at diskutere dette forhold i perioden lige før og efter EU’s og EØS-samarbejds oprettelse, hvilket groft sagt vil sige inden for de seneste 20 år. Denne analyse vil igen blive underinddelt i tre hovedperioder, 1988-95, 1995-2007, og 2007-2011, fordi det er tolkningen, at samspillet mellem Europa og Norden udspiller sig i faser med forskellige karakteristika.

Rapporten vil dog samtidig indlejre det nordiske samarbejde i et større historisk, lange-linje perspektiv, der dækker hele efterkrigsperioden (perioden efter 1945), fordi - for det første - nordisk samarbejde i hele denne periode har været stærkt påvirket af en bredere europæisk dagsorden og haft et klart europæisk perspektiv; for det andet, fordi det nordiske samarbejde i perioden har gennemlevet flere faser karakteriseret af flod og ebbe, og for det tredje, fordi en lange-linje karakteristik af det nordiske samarbejde og den dynamik, der har præget det, kan bringes i anvendelse med henblik på at forstå og forklare, det tilsyneladende nye momentum, der er ved at opstå i det nordiske samarbejde i dag.

Rapporten vil holde sig på det overordnede politiske niveau med sigte på at analysere de dele, der er relevante for at forstå samspillet mellem det nordiske og europæiske. Der findes myriader af nordiske samarbejdsinitiativer, programmer og fora både i offentlig og privat regi. Nogle ville være irrelevante at inddrage i en undersøgelse af nærværende karakter, mens andre

6 Interview med Henrik Dam Kristensen i *Politiken*, PS s. 2, 7.11.2010. Vedr. Støre, se innleg i Stortinget 28.10.2010 om nordisk og arktisk samarbeid, tilgjengelig på: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2010/debatt_samarbeid.html?id=622292

kunne have relevans. For at kunne overskue opgaven og give analysen entydighed og sammenhængskraft vil rapporten imidlertid koncentrere sig om den politiske debat og prioritering af nordisk samarbejde, som det kommer til udtryk nationalt, parlamentarisk og på regeringsniveau og i Nordisk Råd/Nordisk Ministerråd. Anderledes udtrykt kan man sige, at fokus vil ligge på det inter-nordiske parlamentariker- og regeringsniveau og det fælles-nordiske institutionsniveau, herunder samspillet mellem dem, mens det transnationale og regionale samarbejde af privat og offentlig karakter ikke inddrages på selvstændig vis.

Når man skal lave en analyse som den, der her lægges op til, er det en fordel at have en bred forskningstradition at læne sig op ad. Der er i tidens løb forsket og skrevet ualmindeligt meget om det nordiske samarbejde, herunder om det nordiske samarbejde og Europa. Hvad gælder de seneste tyve års udvikling, er billedet imidlertid mere blandet. Udviklingen i forholdet mellem Norden og Europa i 1990'erne er generelt godt dækket både på det overordnede plan og mere specifikt, hvad angår Nordisk Råd-systemets udvikling. Jeg skal her blot fremhæve fire værker, som denne analyse trækker meget på, nemlig to antologier udgivet 1998 og 2000 i henholdsvis Oslo og Stockholm, Johan P. Olsens & Bjørn Otto Sverdrups (red.), *Europa i Norden*, og Bengt Sundelius' & Claes Wiklunds (red.), *Norden i sicksack*.⁷ Sådanne bredt anlagte værker indeholdende dybtgående sektor- eller policy-specifikke analyser mangler man vedrørende udviklingen de seneste ti år. Man mangler også institutionsspecifikke historier som Gry Larsens tætte analyse af Nordisk Råds udvikling 1989-1996, *Nordisk Råd. Nyttig for Norden?*, og som Øyvind Tønnessons historisk bredere anlagte bidrag, *Nordisk Råd 1952-2002*, som indgik i Nordisk Råds 50-års jubilæumspublikation.⁸

Det har derfor i dette arbejde været en større udfordring at trække de store linjer i udviklingen op med samme grad af sikkerhed og overblik for de seneste 10 års vedkommende end for udviklingen i de foregående 50-55 år.⁹

7 Johan P. Olsen & Bjørn Otto Sverdrup (red.), *Europa i Norden. Europæisering af nordisk samarbeid*, Oslo (Tano-Aschehoug) 1998; B. Sundelius & C. Wiklund, *Norden i sicksack. Tre spårbyten inom nordiskt samarbete*, Stockholm (Santérus Förlag) 2000.

8 Gry Larsen, *Nordisk Råd. Nyttig for Norden?. En studie av Nordisk Råds rolleutforming ved reformprosessen i perioden 1989-1996*, Nord 1998:10, Kbh. (Nordisk Ministerråd)1998; Øyvind Tønnesson, "Nordisk Råd 1952-2002", i *50 år. Nordisk Råd 1952-2002. Til Nordisk Nytte?*, Nordisk Råd, Kbh. 2002.

9 Jeg takker i øvrigt mine to kolleger på Aarhus Universitet, ph.d-studerende Rosanna Farbøl og adjunkt Karen Gram Skjoldager, for faglige kommentarer til den foreliggende tekst.

Norden og Europa 1945-1988

Norden som alternativ, platform og supplement

Det nordiske statslige samarbejde i tiden efter 1945 har i det meste af perioden handlet mindst lige så meget om Nordens forhold til Europa (læs EEC/EF/EU) som om intra-nordiske forhold. I hovedsagen kan man sige, at det nordiske samarbejde i efterkrigstiden har haft karakter af alternativ, platform eller supplement til eller for europapolitikken.¹⁰ I den tidlige fase fra ca. 1945 til 1955 var idéen om Norden som alternativ til atlantisk og europæisk samarbejde fremherskende, dog uden at være stærk nok til at realisere tidens nordiske 'grand designs' om et nordisk forsvarsforbund eller en nordisk toldunion. Derimod blev grundstenene i denne periode lagt til det funktionelle og relativt lav-institutionaliserede samarbejde omkring Nordisk Råd-systemet, som stadig er operativt i dag.¹¹

Alternativforestillingen (som var mere fremherskende i Danmark og Sverige end i Norge) døde imidlertid gradvist ud fra midten af 1950'erne i takt med udbygningen af det europæiske samarbejde mellem De Seks. Ser man bort fra holdningen i EF-modstandermiljøerne, som voksede frem i takt med, at de enkelte nordiske lande bragte spørgsmålet om EF-medlemskab på bane, og hvor forestillingen om Norden som alternativ levede videre helt indtil i 1990'erne, kan man sige, at de europæiske fællesmarkedsplaner ganske enkelt overhalede de nordiske og 'tvang' politikere og regeringer til at tænke nordisk samarbejde ind i en europæisk sammenhæng.

Det er fra dette tidspunkt, man kan fastslå, at det nordiske samarbejde bliver til en platform for mødet med Europa.¹² Der opstod dog en del strid mellem

10 Denne tolkning bygger på Johnny N. Laursen & Thorsten B. Olesen, "A Nordic Alternative to Europe? The Interdependence of Denmark's Nordic and European Policies", i H. Branner & M. Kelstrup (eds.), *Denmark's Policy towards Europe after 1945. History, Theory and Options*, Odense (University Press of Southern Denmark), 2. ed. 2003, s. 223-259 and Thorsten B. Olesen, "Choosing or Refuting Europe? The Nordic Countries and European Integration, 1945-2000", i *Scandinavian Journal of History*, 23(1-2) 2000, s. 147-168. For et alternativt overblik, der også opererer med tre historiske hovedperioder, eller rettere "spårbyten" i efterkrigstidens nordiske samarbejde defineret ud fra institutionsudviklingen (1952, 1970-75 og 1995-96), se Bengt Sundelius & Claes Wiklund, "Nordisk förnyelse i etapper", i B. Sundelius & C. Wiklund, *Norden i sicksack. Tre spårbyten inom nordiskt samarbete*, Stockholm (Santérus Förlag) 2000, s. 17-27.

11 En detaljeret oversigt over det nordiske samarbejde og dets udvikling fra 1945-80 findes i Frantz Wendt, *Cooperation in the Nordic Countries*, Nordic Council, Stockholm (Almqvist & Wiksell International), 1981.

12 Johnny Laursen, "Fra Nordisk fællesmarked til Helsingfors

de nordiske lande om at definere denne platform, idet Sverige og i stigende grad Finland søgte at bruge platformen til at skabe et europæisk alternativ til EEC's mere bindende og overnationale samarbejde. Derimod var Danmark og et lidt mere tøvende Norge mere indstillet på, at platformen skulle bruges til en tilnærmelse til EEC, især hvis og da Storbritannien søgte om medlemskab heri.

De danske og norske beslutninger i 1961-62 om sammen med Storbritannien at ansøge om medlemskab af EEC bragte disharmoni ind i det nordiske samarbejde. Alle de nordiske lande minus Island var netop blevet medlemmer af den europæiske frihandelsorganisation EFTA (Finland dog kun som associeret medlem), som i høj grad var blevet til på svensk foranledning i 1959-60 som modsvar på dannelsen af EEC. Derfor blev det ikke vel modtaget i Stockholm, at Danmark og Norge nu så kort tid efter lagde op til at splitte EFTA og den nordiske familie ved at tage retning mod Bruxelles. Problemet var imidlertid, at de nordiske lande havde divergerende europæiske interesser, som ikke let lod sig forene. Mens neutralitetspolitikken gjorde det vanskeligt og landets stærke industriøkonomi samtidig gjorde det mindre presserende for Sverige at tilslutte sig EEC, lagde den britiske beslutning om at ansøge helt anderledes pres på de danske og norske regeringer, politisk såvel som økonomisk. På den baggrund kom det til ret stærke sammenstød i EFTA mellem især den danske og svenske regering. Men som ved de nordiske forsvarsforhandlingers forlis i 1948-49, hvor modsætningerne især havde stået mellem Oslo og Stockholm, og hvor den nordiske harmoni blev genetableret gennem dannelsen af Nordisk Råd i 1952, blev det nordiske sammenhold og samarbejde atter engang bekræftet, da man i 1962 undertegnede Helsingfors-konventionen.¹³

På det overordnede politiske plan var det imidlertid forsat Europa og mere præcist EF, der definerede det nordiske samarbejde, og hvordan dette kunne anvendes som en platform til at organisere Nordens relationer med EF. Præsident de Gaulles to vetoer i 1963 og 1967

Konvention – nordisk økonomisk samarbejde, 1945-62, i *Den Jyske Historiker*, "De nordiske fællesskaber", vol. 69-70 1994, s. 179-200; Johnny Laursen & Mikael af Malmberg, "The Creation of EFTA", i Thorsten B. Olesen (ed.), *Interdependence versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe 1945-1960*, Odense (Odense University Press) 1995, s. 197-212.

13 Bjarne Lie, *A Gulliver Among Lilliputians. A History of The European Free Trade Association 1960-1972*, hovedfagsspeciale, Oslo Universitet 1995; Thorsten B. Olesen, "EFTA. An Exercise in Nordic Cooperation and Conflict", i N. Götz & H. Haggrén (eds.), *Regional Cooperation and International Organizations. The Nordic Model in Transnational Alignment*, Abingdon (Routledge) 2008, s. 133-151.

mod britisk medlemskab og dermed også dansk-norsk medlemskab skabte imidlertid et moratorium – eller som de danske regeringer så det, et dødvande – for forsøgene på tilnærmelse mellem Norden og EF. Det er i det lys man skal forstå, de danske Krag- og Bau-nsgaard-regeringers initiativ i 1967-68 til dannelse af et nordisk fællesmarked, kendt som Nordek (Nordøk). I sig selv repræsenterede initiativet et ambitiøst forsøg på skabelsen af et nordisk fællesmarked med et noget stærkere institutionelt set-up, end man var vant til i det nordiske samarbejde. Det bagvedliggende rationale var dog ikke nordisk, men europæisk. Det var således de danske regeringers hensigt at bruge Nordek til at bringe bevægelse i det europæiske dødvande ved bl.a. at skabe baggrund for en mere selvstændig nordisk tilnærmelse til EF uden obligatorisk anknytning til et samtidigt britisk medlemskab, eller i det mindste at udnytte dødvandet til at styrke den nordiske arbejdsdeling og konkurrenceevne, mens man ventede på opbrud i den europæiske situation.¹⁴

Mens den sidstnævnte ambition vandt bred genklang hos såvel politikere som erhvervsfolk i Norden, var den førstnævnte ambition ikke voldsomt værdsat hos de øvrige nordiske regeringer. Særligt den finske regering og præsident Kekkonen var i lyset af det vanskelige naboskab med Sovjetunionen helt afvisende over for at bruge Nordek som en platform for et europæisk fremstød – i hvert fald på det korte sigt. På trods af de interne nordiske modsætninger, som var tydelige fra starten af Nordek-forhandlingerne, gik Nordek-initiativet sin gang og førtes til ende ved, at der i foråret 1970 lå en færdig Nordek-traktat klar til underskrivelse og godkendt af Nordisk Råd. Først på dette tidspunkt sprang den finske politiske ledelse – efter en vis intern uenighed – fra, og Nordek faldt til jorden som endnu et eksempel på, at de nordiske stater ikke evnede at finde sammen om de store og skelsættende samarbejdsprojekter. Men interessant nok i lyset af den store skuffelse og de ikke ubetydelige gensidige bebrejdelser, som Nordeks forlis gav anledning til, fik det nordiske samarbejde endnu et come-back, da regeringerne i det følgende år besluttede at fastholde den modernisering af Helsingfors-aftalen, som var blevet aftalt i forbindelse med Nordek-forhandlingerne, og hvor man bl.a. systematiserede det nordiske regeringssamarbejde gennem oprettelsen af Nordisk Ministerråd. Denne reform blev ledsaget af underskrivelsen af en bred kulturaftale, som gav Ministerrådet omfattende udfoldelsesmu-

ligheder inden for forskning, undervisning, kunst og mediesamarbejde.¹⁵

Nordeks forlis er ligeledes interessant ved, at det kom til at bane vejen for en tættere tilknytning for hele Norden til EF, da denne mulighed igen åbnede sig samtidig med Nordeks fald. I Danmark gjorde Nordek-intermezzoet det lettere for ja-siden at vinde folkeafstemningen om medlemskab i 1972, da nej-sidens argument om et nordisk alternativ til EF havde mistet troværdighed. I Finlands tilfælde medførte den finske 'hardliner'-position i Nordek-sagen, at Finland fik storpolitisk rygdækning til i 1973 at undertegne en frihandelsaftale med EF. Lignende frihandelsaftaler blev indgået med de øvrige nordiske lande, selv Island der i 1970 var trådt ind i EFTA. Den nye norske Korvald-regering forsøgte sig endda med en mere ambitiøs udbygning af forholdet til EF, som dog blev afvist i Bruxelles med henvisning til det norske nej til fuldt medlemskab.¹⁶

Trods den tættere tilknytning til EF og trods de nye samarbejdstiltag mistede det nordiske samarbejde i realiteten sin karakter af platform for nordisk europapolitik. Som fuldt EF-medlem havde Danmark ikke så meget at bruge Norden til i europæisk sammenhæng mere, og det nordiske samarbejde udviklede sig til snarere at være et supplement til dansk europapolitik. Sådan blev det i stigende grad også for de øvrige lande, da det på grund af den nordiske opsplittning blev vanskeligt at bruge det nordiske samarbejde som projekti- onspunkt for fælles-nordisk europapolitik. Derfor så man også, at de øvrige nordiske lande især søgte at bruge EFTA-samarbejdet som platform for europapolitikken, hvilket hele forløbet omkring indgåelsen af EØS-aftalerne kom til at markere fuldt ud. Konsekvensen af dette var den dobbelte, at det nordiske samarbejde på den ene side i 1970'erne og 80'erne primært kom til at koncentrere sig om intra-nordiske forhold, men at det på den anden side også gradvist mistede noget af sin intensitet og nødvendighed.¹⁷

15 Claes Wiklund, "The Zig-Zag Course of the Nordek Negotiations", i *Scandinavian Political Studies*, vol. 5 1970, s. 307-336; F. Wendt, *Cooperation in the Nordic countries*, s. 44 ff.; T.B. Olesen & P. Villaume, *I blokopdelingens tegn*, s. 521-551.

16 Rolf Tamnes, "Oljealder 1965-1995", *Norsk utenrikspolitikk historie*, bd. 6, Oslo (Universitetsforlaget) 1997, s. 179 ff.; T.B. Olesen & P. Villaume, *I blokopdelingens tegn*, s. 549 ff.

17 Lars Mjøset, "Vesteuropeisk og nordisk integrasjon i etterkrigstiden", Johan P. Olsen & Bjørn Otto Sverdrup (red.), *Europa i Norden. Europæisering af nordisk samarbeid*, Oslo (Tano-Aschehoug) 1998, s. 155 f og Johnny Laursen & Thorsten B. Olesen, *A Nordic Alternative to Europe?*, s. 247 f.

14 Thorsten Borring Olesen & Poul Villaume, "I blokopdelingens tegn 1945-1972", *Dansk udenrikspolitikk historie*, bd. 5, Kbh. (Gyldendal), 2.udg. 2006, s. 504-551.

Et godt eksempel på dette var det nordiske samarbejde om bistand til u-landene. Siden begyndelsen af 1960'erne havde de nordiske lande opbygget et bistandssamarbejde og bl.a. drevet bistandsprojekter i Afrika i fællesskab. Så sent som omkring 1980 forsøgte politikere med tilknytning til Nordisk Råd-systemet at udvide dette samarbejde, men stødte på hård modstand i de nationale bistandsadministrationer, der ikke mente, at bistanden skulle spændes for en nordistisk vogn. Ti år senere var alle de fællesdrevne nordiske bistandsprojekter afviklet.¹⁸

Det er i lyset af sådanne udviklingstræk, at den svenske historiker Mikael af Malmberg kunne konkludere følgende om det nordiske samarbejdes status ved afslutningen på Den Kolde Krig:

”När muren rämnade 1988-89 var det nordiska projektet redan sedan länge i dvala. Antalet nordiska kommittéer och projekt var visserligen större end någonsin förr, men tanken hade sedan länge tappat bärkraften. Säkerhetspolitiskt var den obsolet, ekonomiskt och kommersiellt för begränsad, och kulturellt och socialt var svenskarna trötta på sin ”splendid isolation”. Internationellt krympte intresset för ett fritstående världssamvete.”¹⁹

Det nordiske samarbejdes karakter og dynamik

Inden rapporten retter blikket mod udviklingen i det nordiske samarbejde efter Murens fald skal karakteren af og dynamikken bag efterkrigstidens nordiske samarbejde diskuteres lidt mere overordnet. Det er dog væsentlig fra starten at slå fast, at det nordiske samarbejdes karakter og dynamik ikke kun har været defineret af europæiske hensyn, og at dynamikken ikke kun kan forstås ud fra et rent statscentreret – national interesse – perspektiv.

I forskningslitteraturen er der bred enighed om at karakterisere det nordiske samarbejde frem til Murens fald som overvejende funktionalistisk, lav-institutionaliseret, pragmatisk og netværksorienteret.²⁰ Der tales

ligefrem om, at det har været baseret på den mindste fællesnævners princip. Hvor det europæiske samarbejde mellem De Seks fra starten blev opbygget omkring stærke institutioner og med et indslag af overnational/supranational organisering, blev det nordiske holdt på et mellemstatsligt og endda juridisk set ganske uforpligtende niveau. Det var således først med Helsingfors-aftalen i 1962 og moderniseringen af denne i 1971, at samarbejdet med de tilhørende institutioner, Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd, blev grundigere traktatfæstet.

Denne tilgang til det nordiske samarbejde har ikke noget med Europa i sig selv at gøre, idet den langt snarere har været defineret af de nordiske landes indbyrdes relationer, herunder historiske erfaringer. Det har således været ganske tydeligt, at især Norge og Finland har haft store betænkeligheder ved at gøre samarbejdet for indgribende. For Finland havde det først og fremmest rod i naboskabet til Sovjetunionen og den særlige udenrigspolitiske tilpasningspolitik, som landet førte over for Sovjetunionen under Den Kolde Krig, mens det for Norge tydeligvis var de historiske erfaringer fra unionstiden med Danmark og Sverige og den sene uafhængighed, som dæmpede lysten til at kaste sig ud i mere bindende samarbejdstiltag. De finske reservationer kom særligt til udtryk ved, at Finland først relativt sent (i anden halvdel af 1950'erne) blev fuldgældigt medlem af det nordiske samarbejde, hvilket i øvrigt langt hen gør det mere dækkende at tale om skandinavisk frem for nordisk samarbejde i det første tiår efter Anden Verdenskrig (Island var i denne periode også kun delvist inddraget). Samtidig var det reglen, at jo stærkere den europæiske platformsdimension blev i det nordiske samarbejde, jo vanskeligere var det for finske regeringer at acceptere den. For Norge dokumenteres den reserverede holdning meget tydeligt af det forhold, at der i Stortinget i modsætning til Folketinget og Riksdagen var et ikke ubetydeligt mindretal (faktisk et flertal af de borgerlige partier), der i 1952 gik imod oprettelsen af Nordisk Råd.²¹

18 En del af denne historie handler naturligvis igen om, at Danmark gennem sit EF-medlemskab var blevet 'stake-holder' i EF's udviklingspolitik, der ekspanderede kraftigt i disse år, se Thorsten Borring Olesen, "Stabilitet og turbulens. Udviklingspolitikken 1975-1989", i *Idealer og realiteter. Dansk udviklingspolitikshistorie 1945-2005*, Kbh. (Gyldendal) 2008, s. 332 ff.

19 Mikael af Malmberg, "Geopolitik och kulturell konstruktion i Norden", i Johan P. Olsen & Bjørn Otto Sverdrup (red.), *Europa i Norden. Europæisering af nordisk samarbeid*, Oslo (Tano-Aschehoug) 1998, s. 115.

20 For et overblik over forskningen i nordisk integration og samarbejde, se Johnny Laursen, "Det nordiske samarbejde som særvej?

Kontinuitet og brud, 1945-1973, i Johan P. Olsen & Bjørn Otto Sverdrup (red.), *Europa i Norden. Europæisering af nordisk samarbeid*, Oslo (Tano-Aschehoug) 1998, s. 34-63. Se også Johan P. Olsen & Bjørn Otto Sverdrup, *Europa i Norden*, i samme, s. 10-33, og Bengt Sundelius & Claes Wiklund, Nordisk fornyelse i etapper, s. 17-27.

21 Knut Einar Eriksen & Helge Ø. Pharo, "Kald krig og internationalisering 1949-1965", *Norsk utenrikspolitikshistorie*, bd. 5, Oslo (Universitetsforlaget) 1997, s. 147-168; Håkon Branders, "Når Finland kom med i Nordiska rådet", *Finland i Norden. Finland 50 år i Nordiska rådet*, Vasa (Fram) 2005, s. 8-16; Thorsten Borring Olesen & Poul Villaume, I blokodelingens tegn, s. 257-268 og 397-402.

Problemerne med at gennemføre de store nordiske projekter, ikke mindst toldunions- og fællesmarkedsprojekterne i 1950'erne og 60'erne, var afgørende præget af disse geopolitiske og historiske forhold. Hertil må man yderligere lægge to forhold. For det første de betydelige forskelle i økonomisk-produktiv struktur, der bestod mellem landene. Det var således en vedvarende norsk frygt til langt ind i 1960'erne, at landets erhvervsliv i et fælles marked ikke kunne klare sig økonomisk i konkurrencen med den moderne svenske industriøkonomi, ligesom ingen af de øvrige lande i den nordiske kreds ønskede at åbne deres markeder for fri konkurrence med danske landbrugsprodukter. Disse økonomisk-strukturelle forskelle mellem landene blev ofte hevet frem som årsagen til, at især Norge ikke turde tage skridtet ind en nordisk toldunion i 1950'erne. For det andet blev det dengang - og i øvrigt også senere i forskningen - ofte hævdet, at de nordiske markedsplaner under alle omstændigheder ville have begrænset værdi både som marked og som redskab til at styrke den nordiske position i den internationale, økonomiske arbejdsdeling. Det nordiske marked var ganske enkelt for begrænset i størrelse til at kunne nære og promovere 'economies of scale'. Samlet set var et Norden på omkring 20 mill. indbyggere kun på linje med Benelux.

Sammenligningen med Benelux er interessant, fordi Benelux-landene allerede i 1948 dannede en toldunion og således hverken lod de strukturelt økonomiske forskelligheder, der også kendetegnede deres økonomier indbyrdes, eller manglen på virkelig 'economy of scale' bremse markedsintegrationen. Dette lægger op til, at hovedforklaringen på, at det ikke lykkes de nordiske lande at enes om et stærkere institutionaliseret samarbejde i et nordisk råd eller fællesmarked i 1950'erne primært må forklares som udtryk for en politisk motiveret modstand. Fremskriver man markedserfaringerne til 1960'erne, bliver det også tydeligt, at det her lykkedes, ikke i en nordisk ramme, men indenfor EFTA, at skabe det fælles nordiske marked, som de nordiske politikere ikke selv havde magtet at realisere. Med de rigtige og nødvendige indrømmelser i form af 'escape clauses' og overgangsordninger på plads er der derfor

al grund til at antage, at et fælles nordisk industrimarked (men næppe med et fælles landbrugsmarked eller -politik) med fordele for alle deltagere ville kunne være realiseret en 5-10 år tidligere, end det blev tilfældet. Men den politiske vilje manglede.²²

Bevæger vi os længere op i tid og over på et andet politikområde ser vi et tilsvarende mønster, selv om fodslæber- og aktivistrollerne ikke var de samme. Efter Danmarks optagelse i EF og indgåelsen af EF-frihandelsaftaler af de øvrige nordiske lande var det ikke længere markedspolitik eller platformspolitik for en tilnærmelse til EF, der dominerede de nordiske samarbejdsdagsordner. Danmark kom ganske vist til i et vist omfang gennem det uformelle nordiske udenrigspolitiske samarbejde til at fungere som brobygger mellem Norden og EF, mens det institutionelle samarbejde fik tyngde andre steder, bl.a. på de kultur- og undervisningsmæssige områder. Inden for sidstnævnte område kan nogle af tiltagene måske endda bedst forstås som en form for nordisk oprustning eller afskærmning over for bredere europæiske og internationale 'trusler' af kulturel og økonomisk art.

Det gælder ikke mindst inden for medieområdet, hvor de ambitiøse planer om skabelsen af en nordisk fjernsynskanal *Nordsat* og de delvist tilkoblede planer om opsendelsen af nordisk telesatellit, kendt som *Tele-X*, både må ses på baggrund af den europæiske splittelse af Norden, som fandt sted i 1973, og de store omvæltninger, herunder transnationaliseringer, af mediebranchen og -teknologien, som skete i 1980'erne. Som Eli Skogerbø og Guttorm Aanes har formuleret det, hører drømmen om nordisk fjernsynssamarbejde til "en av de mest livskraftige visjonene i det nordiske kultur- og mediepolitiske samarbeidet". Alligevel lod projekterne sig ikke realisere i en blanding af inter-nordiske uenigheder og national-interne stridigheder. *Nordsat*-projektet døde således reelt, da Danmark opgav projektet i 1982. Men, som Nina Wormbs tørt konstaterer, en nordisk filmfond blev det da til. Tilbage står altså igen billedet, at det var manglende vilje og prioritering på politisk niveau i Norden, der fik de store projekter til at falde sammen, mens man kunne enes om at gå sammen om mindre ambitiøse tiltag.²³

22 Helge Ø. Pharo & Anders Jølstad, "Mellem nasjonalstaten og Vest-Europa. Norges Norden-politikk 1945-1972", og Lars Mjøset, "Vesteuropæisk og nordisk integrasjon i etterkrigstiden", begge i Johan P. Olsen & Bjørn Otto Sverdrup (red.), *Europa i Norden. Europæisering af nordisk samarbeid*, Oslo (Tano-Aschehoug) 1998, s. 64-91 og s. 146-153; Thorsten Borring Olesen & Poul Guillaume, I blokopdelingens tegn, s. 257 ff og 463 f. .

23 Eli Skogerbø & Guttorm Aanes, "Europeisering av det nordiske kultursamarbeidet", i Johan P. Olsen & Bjørn Otto Sverdrup (red.), *Europa i Norden. Europæisering af nordisk samarbeid*, Oslo

Denne pointe er væsentlig at understrege, fordi det ofte hævdes, at eksternt pres fra de omgivende stormagter og regionale organisationer har modvirket tendensen til nordisk samling.²⁴ Det er helt åbenbart, at der har eksisteret en meget tæt sammenhæng mellem eksterne – internationale/europæiske – udviklinger og forsøg på at udvide og dynamisere det nordiske samarbejde, og det er også indlysende, at eksterne påvirkninger og pres i relation hertil ofte har besværliggjort forsøgene på at nå frem til fælles-nordiske løsninger. Sådanne 'push and pull'-effekter gjorde sig eksempelvis gældende omkring de skandinaviske forsvarsforbundsforhandlinger, de forskellige nordiske fællesmarkedsplaner og kultur-offensiven i 1970'erne og 80'erne. Især Nordek-sagen er et eksempel på, at eksterne hensyn og pres spillede en afgørende rolle for det nordiske forlis. Alligevel er det væsentligt at fastholde, at trods det pres, eksterne omgivelser lagde på de nordiske beslutningstagere i disse situationer, kunne de som vist i andre af tilfældene have valgt skandinaviske/nordiske løsninger, og når de ikke gjorde det, skyldtes det, at hovedbarrieren lå i en manglende fælles-nordisk politisk vilje.

Konklusionen skal imidlertid ikke tolkes sådan, at nordiske løsninger nødvendigvis altid ville have været bedre. Der var både gode og legitime grunde til, at den norske regering i 1949 foretrak atlantløsningen, og til at Finland (først) i 1970 bakkede ud af Nordek. Det var og er således svært at afvise Gerhardsen-regeringens argument om, at Atlantpagten var en bedre sikkerhedsløsning for Norge, ligesom det er meget forståeligt, at den finske regering insisterede på, at Nordek måtte være en ren og bindende nordisk løsning. Ikke engang holdningen, der efter Nordeks fald var i stærkt omløb ikke mindst i Danmark og i Nordisk Råd-systemet, at den finske regering burde have trukket sig noget før, kan retfærdiggøres som andet end et parts-synspunkt. Nordek handlede jo ikke om, hvorvidt man skulle lave et nordisk marked i snæver forstand – det handlede om, hvordan dette marked skulle situeres og bruges politisk i Europa. Der var der forskellige visioner om, bl.a. en dansk, der så Nordek som en vej til Bruxelles, og en finsk, der ønskede Nordek holdt som en nordisk løsning tilknyttet EFTA, fordi Finland ellers måtte give afkald på deltagelse og som konsekvens havde måttet acceptere en marginaliseret rolle i det nordiske samarbejde. En sådan udvikling ville betyde et voldsomt tilbagesalg for de finske bestræbelser på at

fastholde Norden som livsvigtig transit for relationer til Vesten.²⁵

Hvad både danskerne og finnerne gjorde i situationen, var altså at bruge Norden som redskab til at fremme eller forsvare nationale interesser. Og det var ikke et særegent moment ved Nordek-intermezzoet. Et af de helt klare karakteristika ved det nordiske samarbejde har netop været tendensen til at bruge appeller til det fælles nordiske og nordisk samarbejde med henblik på at sætte og kontrollere den nordiske dagsorden, så den passede med nationale præferencer. Nordisk samarbejde har således ikke kun handlet om samarbejde og fremme af fælles interesser, men også om kontrol og promovering af særinteresser.

Denne sidste konklusion siger noget om kompleksiteten og det dobbeltbundne i det nordiske samarbejde. Men den afslører faktisk også noget om styrken i samarbejdet. Årsagen til, at det har været virkningsfuldt at spænde Norden for en national dagsorden, hænger nemlig i høj grad sammen med, at det har været ganske vanskeligt for andre nordiske lande at afvise at indgå i forhandlinger om specifikke nordiske initiativer, også i situationer hvor de andre lande ikke delte sigtet i et sådant initiativ. Det skyldes på den ene side, at når andre nordiske lande deltager, må man også selv deltage, om ikke andet for at udøve 'damage control'. Men det skyldes også på den anden side og mere grundlæggende, at det ganske enkelt har været svært at afvise nordisk samarbejde, fordi det har haft bred politisk appeal på såvel elite- som befolkningsniveau. Selv om vi her primært diskuterer det statslige og institutionelle nordiske samarbejde, har samarbejdet også været båret af en sand underskov af transnationale, private organiseringer, der har været med til at holde samarbejdet i live og relevant for både politikere og borgere. Foreningen Norden har bidraget særligt hertil med medlemsskarer, som i hvert fald i en stor del af perioden var så stor – om end med forskelle i de enkelte lande – at Europavevægelsen kun kunne skæve misundeligt til. Opinionsundersøgelser har endvidere kontinuerligt bekræftet borgernes positive syn på nordisk samarbejde.²⁶

(Tano-Aschehoug) 1998, s. 262-289, citat s. 276, Ulla Wormbs, "Det blev en filmfond: Nordsat, Tele-X och nordiskt samarbete", i B. Sundelius & C. Wiklund, *Norden i sicksack. Tre spårbyten inom nordiskt samarbete*, Stockholm (Santérus Förlag) 2000, s. 165-181. 24 Dette argument fremføres eksempelvis af Gunnar Wetterberg i *Förbundet Norden*, s. 12.

25 Helge Pharo, "Scandinavia and the Cold War: An Overview", i D. Reynolds (ed.), *Origins of the Cold War in Europe*, Yale (Yale University Press) 1994, s. 194-223; Thorsten Borring Olesen & Poul Villaume, I blokodelingens tegn, s. 530-551.

26 Svein Olav Hansen, "Foreningene Norden 1919-94 – ambisjoner og virkelighet" og Bo Stråth, "Nordiske Rådet och nordiskt samarbete", begge i "De Nordiske Fællesskaber", *Den Jyske Historiker*, vol. 69-70, s. 114-131 og 201-212; Thorsten B. Olesen, EFTA. An Exercise in Nordic Cooperation and Conflict, s. 146 f.

På den baggrund har det været magtpåliggende for politikerne både at vise, at de var parate til at tage samarbejdet alvorligt, og at undgå at sidde tilbage med "sorteper" som det land/den regering, der fik skylden for en fejlslagen nordisk satsning.²⁷ Intet viser dette tydeligere end den hektiske aktivitet, der blev udfoldet i politikerkredse og udenrigsministerierne i alle de nordiske lande efter nederlaget for de nordiske forsvarsforhandlinger. I mindst tyve år efter episoden blev tidens ledende politikere ved med at kredse om den i bøger, avisskriverier og brevvekslinger, mens udenrigsministerierne alle udarbejdede eller kommissionerede rapporter, der skulle legitimere, hvorfor netop deres position i sagen ikke havde været unordisk. Dette skete ikke alene ud fra politiske-legitimatoriske grunde, men også fordi politikere som Tage Erlander, Einar Gerhardsen, Hallvard Lange og Hans Hedtoft opfattede 1949 som et nordisk 'window of opportunity', som man havde forpasset, og som måske aldrig ville åbne sig igen.²⁸

Det er derfor vigtigt at understrege, at der i hele efterkrigsperioden har eksisteret en stærk nordisk etos, som har båret samarbejdet gennem alle interessemod-sætninger og uenigheder. Denne etos er blevet vedligeholdt og udbygget gennem det indgående personlige kendskab, som er opstået gennem de talrige regeringsmøder, politiske netværk og deltagelse i de formelle nordiske institutioners arbejde. Indimellem har denne etos næsten kunnet antage en ideologisk dimension, nok ikke mindst i socialdemokratiske kredse, hvor der ofte har været tendens til at betragte samarbejdet som et element til styrkelse af den nordiske model i sin særlige socialdemokratiske aftapning.²⁹ Det er også denne etos som har hovedansvaret for, at det nordiske samarbejde har rejst sig fra asken, som Fugl Fønix, hver gang de store projekter i denne periode slog fejl.

Denne Fønix-dynamik havde den amerikanske politolog Stanley Andersen allerede et godt blik for i 1967 i sit studie af Nordisk Råd, ligesom han på beundringsværdig kort og fyndig facon gave følgende karakteristik af det nordiske samarbejde:

"Cooperation, then is the keynote of Scandinavian regionalism. It is the only alternative to isolation when integration is refused and the use of force abandoned. "Cooperation" means peaceful change by persistent joint efforts to increase mutual advantage. Successful cooperation attempts to maximize total benefit, but there must always be mutually recognized reciprocal gain. This has been the persistent practice in Northern Europe"³⁰

Citatet forklarer altså meningsfuldt, om end for funktionalistisk, hvorfor det nordiske samarbejde kontinuerligt er blevet drevet fremad i en bestræbelse på at opnå fælles fordele. Det er således i denne bestræbelse, vi har set det nordiske samarbejde udvikle sig omkring Nordisk Råd/Ministerråd systemet med eksempelvis gennemførelsen af kultursamarbejdet, et fælles arbejdsmarked og en pasunion, men også uden for dette gennem etableringen af en klar nordisk tradition for udenrigspolitisk koordinering i FN, Verdensbanken, Europarådet m.m.³¹ Disse resultater skal ikke undervurderes, for de har i en periode, faktisk frem til EF's Fællesakt og Maastricht-traktaten i perioden 1986-1993, ofte haft større konkret gennemslag end EF's tilsvarende ambitioner. Men citatet antyder samtidig, hvorfor en række store nordiske projekter har lidt skibbrud, nemlig fordi de ikke har været anset for at indeholde tilstrækkelige gensidige fordele. Ifølge analysen her bør der lægges ganske meget vægt på ordet "anset" ("recognized"), fordi det som argumenteret ikke kun har været gevinstmaksimering i mere instrumentel forstand, som har afgjort de nordiske projekters skæbne, men i høj grad også mere immaterielle faktorer som historisk erfaring, kultur og identitet.

27 "Svarteper-syndromet" er analyseret i Knut Einar Eriksen & Helge Ø. Pharo, "Kald krig og internationalisering, s. 156 f.

28 Thorsten Borring Olesen, "Kampen om eftermælet. Dønninger efter de nordiske forsvarsforhandlinger 1948-49", i C. Due-Nielsen, O. Feldbæk og N. Petersen (red.), *Danmark i syv sind. Tusind års dansk udenrigspolitik*, Kbh. (Gyldendal) 2000, s. 125-147.

29 En tilsvarende etos har for øvrigt også været virksom på europæisk plan særligt omkring det kristligt-demokratiske EF-Europa, se Wolfram Kaiser, *Christian Democracy and the Origins of European Union*, Cambridge (Cambridge University Press) 2007.

30 Stanley Anderson, *The Nordic Council. A Study of Scandinavian Regionalism*, Seattle (University of Washington Press) 1967, s. 147. Vedr. Fønix-effekten se s. 118 f.

31 Vedr. den nordiske tradition for international og udenrigspolitisk koordinering, se N. Götz & H. Haggrén (eds.), *Regional Cooperation and International Organizations. The Nordic Model in Transnational Alignment*, Abingdon (Routledge) 2008.

Norden og det nye Europa 1988-2011

Det nordiske samarbejde har undergået store forandringer gennem de seneste to årtier på såvel det institutionelle og politiske-indholdsmæssige plan. Forandringerne har i hovedsagen været drevet frem af europæiske og globale udviklinger, herunder ikke mindst af konsekvenserne af ophøret af den kolde krig i Europa og etableringen af EU. Den nordiske nyorientering blev yderligere fremskyndet i takt med, at landene selv gennem EØS-aftalen og senere Finlands og Sveriges fulde medlemskab af EU blev integrerede medlemmer i EU-samarbejdet. I perioden 1973 til 1988/89, dvs. før gennemførelsen af EF's indre marked-reform, og mens Danmark alene var medlem af EF, fungerede de nordiske samarbejde så at sige på tre plan: (1) et intra-regionalt plan, som ikke behandles her; (2) et nationalt plan, hvor to, flere eller alle nordiske landes regeringer og statsadministrationer, ofte ad hoc og uformelt, informationsudvekslede, diskuterede og i et vist omfang koordinerede politik med relevans for nationale og internationale sagsforhold, fx FN-forhold og EFTA-forhold, samt (3) et fællesnordisk plan, hvor samarbejdsforhold blev behandlet gennem det eksisterende Nordisk Råd/Ministerråd-system, og hvor det dominerede fokus lå på intra-nordiske forhold. Selv om reglen ikke blev fulgt helt konsekvent, var det holdningen, at udenrigspolitiske og især sikkerhedspolitiske diskussioner ikke hørte hjemme i Rådssystemet. Dette var en konsekvens af de nordiske landes forskellige indbinding i koldkrigssystemet.

Denne kompartmentalisering af samarbejdet blev der søgt rokket ved i perioden efter 1988. Først og fremmest ved at den internationale dimension nu, især i form af Europa-dimensionen, blev lanceret som den væsentligste dimension i såvel det nordiske institutionelle samarbejde og i det nordiske uformelle regerings-samarbejde, samtidig med at kompartmentaliseringen på grund heraf i nogen grad blev opløst. Bestræbelserne var svingende i såvel intensitet og hensigt, og derfor fik det nordiske samarbejde også en ujævn karakter af både at være en platform og et supplement for Nordens forhold til Europa, bl.a. fordi de enkelte landes Europa-politik som regel blev udformet på nationalt plan uden særlig koordinering på nordisk plan.

I det følgende vil udviklingen efter 1988 blive underkastet en nærmere analyse. Den vil blive inddelt i tre underperioder. En første periode 1988 til 1995 præget af ambitioner om reorientering, nyorganisering og effektivisering af det nordiske samarbejde; en anden periode fra 1995 til 2007, hvor det vil blive undersøgt, om de nordiske lande formåede at

gøre det nordiske samarbejde til platform for en ny Europa-politik, og om det nye slagord fra 1995 for det nordiske samarbejde, *nordisk nytte*, rent faktisk kom til at præge samarbejdet; og endelige den sidste og tredje periode fra 2007 i dag, hvor det vil blive kritisk undersøgt og diskuteret, om det nordiske samarbejde i disse år gennemgår en form for renæssance, og hvad der evt. kan forklare den. De valgte periodiseringer skal kun betragtes som løse pejlepunkter, da mange elementer i den nordiske nyorienterings- og reorganiseringsproces ikke lader sig helt indpasse i den opstillede periodisering. Som det vil fremgå, vil enkeltdele i analysen derfor bryde med den overordnede tredeling af perioden.

I forandringens tegn: 1988-1995

I 1989 udsendte Nordisk Ministerråd et nyt arbejdsprogram og en ny økonomisk handlingsplan. De bar henholdsvis titlen, "Norden i Europa 1989-1992", og, "Et stærkere Norden 1989-1992". "Norden og Europa" var ligeledes hovedtemaet på Nordisk Råds 3. ekstraordinære session i Mariehamn i november samme år.³² De nævnte titler og temaer var sigende, idet Europa var det helt afgørende emne i den nordiske debat og det nordiske samarbejde i disse år, ligesom det var en gennemgående præmis, at Norden måtte stramme sig an, og det nordiske samarbejde bedre og stærkere funderes, hvis ikke Norden skulle risikere at blive efterladt i historiens malmstrøm som en ubetydelig europæisk periferi. Identitetstab, orienteringsvanskeligheder, forandringsbehov og nytænkning var kodeord, der også gik igen i periodens forskningspublikationer om det nordiske samarbejde.³³

Som vist var det ikke nyt, at den nordiske dagsorden var afgørende præget af europæiske udviklinger, men det var afgjort nyt, at det nordiske samarbejde nu i fællesskab, både i de nordiske institutioner og blandt de nordiske regeringer, eksplicit blev tematiseret og

32 Gry Larsen, Nordisk Råd. s. 69 ff.; Øyvind Tønnesson, Nordisk Råd 1952-2002, s. 99 ff.

33 Se fx, *Norden i det nye Europa*, rapport fra det danske, finske, norske og svenske Utenrikspolitiske Institut og Universitetet i Reykjavik, Oslo 1991; Pertti Joenniemi, "Norden as a Mystery. The Search for New Roads into the Future", og Håkan Wiberg, "An Alternative Scenario: Dissolution of Norden", begge i Jan Øberg (ed.), *Nordic Security in the 1990s. Options in the Changing Europe*, London (Pinter Publishers) 1992; Ole Wæver, "Nordic Nostalgia: Northern Europe after the Cold War", *International Affairs*, vol 68(1), 1992, s. 77-102; Grethe Værnø, *Lille Norden – hva nå? Splitelse og samling I EF's kræffelt*, Oslo (Cappelens forlag) 1993; Pia Nielsen, *Nordisk samarbejde under pres. En undersøgelse af det nordiske samarbejde i tiåret 1985-1994*, hovedfagsspeciale, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet 1996.

søgt ajourført med direkte reference til Europa. Det var naturligvis de store omvæltninger, som fulgte med afviklingen af den kolde krig, Tysklands genforening og EF's udvikling til EU, der lå bag nyorienteringen i årene omkring overgangen fra 1980'erne til 1990'erne. Nyorienteringen havde været undervejs nogen tid og havde især fået næring af EF's vedtagelse og ratifikation af Fællesakten i 1986-87. Således havde Carl Bildt allerede på Nordisk Råds session i 1987 slået fast, at fremtidens dagsorden måtte hedde "Norden i Europa" idet hverken "Norden eller Europa" eller "Norden och Europa" længere var gangbare målsætninger.³⁴

At finde frem til, hvad Norden i Europa egentlig betød og helt konkret indebar politisk, var imidlertid vanskeligt. Det var det af tre grunde. For det første, fordi den europæiske opbruds- og forandringsproces netop var en proces. Der var altså ikke nogen stabil og fasttømret konstruktion, Norden kunne eller skulle tilpasse sig. Norden i Europa på dette tidspunkt betød løbende tilpasning og forandring. Derfor var det ikke kun det centrale og østlige Europa, der med Jacques Delors ord oplevede, at "historien accelererede" – det gjorde man bestemt også i Norden.³⁵

For det andet bestod der stærkt delte meninger om, hvordan Norden konkret skulle forholde sig til forandringerne. Norden i Europa var ikke slagord, alle kredse i Norden kunne tilslutte sig, slet ikke i takt med at det i stigende grad blev identisk med Norden i EU. Som den danske forsker i international politik Ole Wæver allerede formulerede det dengang, røkkede de europæiske forandringer på afgørende vis ved nordisk identitet og selvforståelse. Det gjorde de, fordi udviklingen på en gang både udfordrede den nordiske velfærdsmodel og det nordiske fredsimage – elementer der begge var afgørende ingredienser i det nordiske selvbillede.³⁶

For det tredje lå der i den nye Europa-orientering også et radikalt krav om omdefinering af det nordiske institutionelle samarbejde, der som nævnt de seneste 15 år primært havde orienteret sig mod intra-nordiske forhold, mens udenrigs- og sikkerhedspolitikken – i det omfang det overhovedet havde været på en fælles nordisk dagsorden – havde været overladt til det

uformelle nordiske regeringssamarbejde. Nu lå det i kortene, at det primære omdrejningspunkt også for det institutionelle samarbejde skulle være Nordens eksterne, regionale og bredere europæiske forbindelser, herunder sikkerhedspolitiske forbindelser. Når de sikkerhedspolitiske aspekter på denne tid kom på banen, skyldtes det ikke kun opløsningen af den kolde krig i snæver forstand, men også at sikkerhedsbegrebet nu som konsekvens heraf blev udvidet til i stærkere omfang også at omfatte ikke-militære aspekter så som sociale forhold, miljøspørgsmål og menneskeretligheder – politikfelter som Rådssystemet havde gode forudsætninger for at deltage i.³⁷

Sidstnævnte forhold var det mindst problematiske at håndtere, selv om det heller ikke skete uden sværdslag. I 1987 besluttede Nordisk Råd at nedsætte en komité, som fik navn efter formanden, den tidligere svenske udenrigsminister og Centerparti-repræsentant Karin Söder med det mandat at fremkomme med en analyse af, hvordan Nordisk Råd kunne aktiveres stærkere i internationalt samarbejde, ikke mindst i relation til EF-samarbejdet. Da rapporten forelå godt et år senere, var komiteens anbefalinger vedrørende Nordisk Råds inddragelse i EF-spørgsmål dog ikke særlige detaljerede eller konkrete, og komiteens mandat blev derfor forlænget med henblik på at udarbejde en ny rapport, som skulle gå mere i dybden med dette aspekt. Ved lanceringen af hovedrapporten i 1988 anbefalede et stort flertal af komité-medlemmerne imidlertid, at der blev oprettet et Internationalt Udvalg i Nordisk Råd, hvilket der kom til at stå strid omkring – en strid som forhindrede at et sådant udvalg umiddelbart blev oprettet. Planen kom i stedet til at indgå i de overvejelser, som en ny komité nedsat af Rådets præsidium i efteråret 1989, den såkaldte Mørk-Eidem-komité, blev bedt om at gøre sig, og som rettede sig mod at gennemanalysere behovet for generelle forandringer i Rådets arbejde og organisation.

I mellemtiden havde internationalt samarbejde imidlertid i praksis placeret sig godt og grundigt på Rådets dagsorden, eksempelvis vedrørende internationale miljøspørgsmål og mere kontroversielt nordisk politik over for Baltikum. Allerede ved den ekstraordinære Rådssession i Mariahavn i 1989 blev der diskuteret forslag om at sende en Rådsdelegation til de baltiske lande, oprette nordiske informationskontorer i hvert af de tre lande samt at invitere baltiske repræsentanter til at overvære Nordisk Råds næste session i foråret 1990 som led i bestræbelsen på at demonstrere symbolsk opbakning til den igangværende baltiske reform- og

34 Citeret fra Øyvind Tønnesson, Nordisk Råd 1952-2002, s. 100.

35 Charles Grant: *Delors. Inside the House that Jacques Built*, London 1994, p. 131.

36 Ole Wæver, *Nordic Nostalgia*, s. 77 ff. Truslen mod den nordiske velfærdsmodel blev primært anset for at hænge sammen med fremmarchen for liberal markedsideologi, mens det nordiske fredsimage blev udfordret af en stigende tendens til at italesætte og forstå EU som et fredspolprojekt.

37 Gry Larsen, Nordisk råd, s. 111 f.

uafhængighedsproces. Forslagene, der blev ført i mar- ken af de danske socialdemokrater, opnåede generelt gehør hos et flertal i Rådet. De var imidlertid ganske kontroversielle, fordi der endnu ikke eksisterede valgte parlamenter i de baltiske lande, og fordi landene forsat var en del af Sovjetunionen. Debatten var lidenskabelig, men forslagene nød ikke fremme i Rådets præsi- dium, da bl.a. norske og svenske socialdemokrater ikke ville lægge op til en sådan provokation af Sovjetunionen eller bidrage til at underminere Gorbatsjovs posi- tion i den sovjetiske reformproces. Samtidige spillede forskellige nationale hensyn og præferencer også ind. De danske socialdemokrater sad ikke i regering, men deres initiativ kan ses i forlængelse af den danske Schlüter-regerings søgen efter muligheder for at støtte den baltiske sag. Omvendt sad de svenske socialdemo- krater i regering og ønskede ikke at udfordre den mere tilbageholdende svenske politik, også fordi politikken var blevet et nationalt stridsemne mellem regering og opposition på denne tid, mens de norske socialdemo- krater, som ganske vist for nylig var kommet i opposi- tion, endnu fastholdt, som Øyvind Tønnesson har for- muleret det, "en governmental" tilgang til problemet.³⁸

I de følgende år, inden de baltiske landes uafhængighed blev fuldbyrdet, gennemførte Rådet dog en besøgsrun- de til de tre lande og Moskva (1990), ligesom baltiske politikere blev inviteret til at deltage og holde tale ved den 39. Rådssession i København, samtidig med at der oprettedes nordiske repræsentationer i Tallin, Riga og Vilnius (1991). Dette var ikke ubetydelige politiske markeringer. De blev muliggjort, fordi der også var kommet opbrud i de nordiske stater, især Danmarks og efterhånden også Sveriges politik over for Baltikum, som fra 1990 blev betydelig mere aktiv med accept af baltiske repræsentationskontorer og undertegnelse af gensidige samarbejdsprotokoller med alle tre baltiske lande. Det var dog først efter kupforsøget mod Gor- batjov i august 1991 og Boris Jeltsins efterfølgende anerkendelse af de baltiske stater uafhængighed, at de nordiske lande kunne forenes i anerkendelsen af de baltiske stater.³⁹

38 Øyvind Tønnesson, Nordisk Råd 1952-2002, s. 105 ff, citat s. 108. Se også Gert Müntzberg, *Baltikum som udenrigspolitisk projekt. En komparativ analyse af dansk og svensk Baltikumpolitik 1988-1999*, hovedfagsspeciale Aarhus Universitet 2001.

39 Nikolaj Petersen, "Tilbage til Baltikum. Den nye dimension i dansk udenrigspolitik", i C. Due-Nielsen, O. Feldbæk og N. Peter- sen (red.), *Danmark i syv sind. Tusind års dansk udenrigspolitik*, Kbh. (Gyldendal) 2000, s. 155 ff.; Gert Müntzberg, *Baltikum som uden- rigspolitisk projekt*; Michael Karlsson, Olav. F. Knudsen & Pekka Visuri, "A Comparative Perspective", in B. Huldt, T. Tiilikainen, T. Vaahoranta & A. Helkama-Rågård, *Finnish-Swedish Security. Comparing National Policies*, Swedish National Defence College 2001, s. 226 ff., Øyvind Tønnesson, Nordisk Råd 1952-2002, s.

Både i Rådssystemet og blandt de nordiske stater blev dette startskuddet til en massiv udbygning af rela- tionerne med de baltiske lande, koordineret i Råds- systemet, men samtidig flankeret af et ukoordineret statsligt kapløb mellem især Danmark, Finland og Sverige om at udbygge de tætteste relationer til de baltiske lande. I Rådssystemet blev dette begyndelsen til den såkaldte nærområdepolitik, som i årene frem- over skulle cementere internationaliseringen af Rådets arbejde. I de baltiske lande oprettedes endvidere efter nordisk inspiration og overtalelse en baltisk parlamen- tarikerforsamling og senere også et baltisk ministerråd, som Nordisk Råd udviklede tætte relationer til.

I det hele taget blev den nordiske-baltiske-arktiske region i denne periode vidne til fremvæksten af en række nye multilaterale nærområdefora som Øster- sørådet (1992), Barentsrådet (1993) og Arktisk Råd (1996). Disse fora er statslige samarbejdsfora, der bl.a. blev oprettet, fordi de nordiske regionale interesser nu blev bredere end blot inter-nordiske, men også fordi de nordiske regionale prioriteringer ikke altid harmonere- de. Danmark, Finland og Sverige var således betydeligt mere aktive omkring dannelsen af Østersørådet, mens Norge måske som en form for modvægt gik forrest omkring dannelsen af Barentsrådet.⁴⁰

Tilsvarende problemer med mangel på fælles-nordisk koordination og statslig enegang gjorde sig i endnu højere grad gældende for bestræbelserne på at skabe en nordisk fælles platform for håndtering af politik- ken over for EØS og EU. Det skyldtes som nævnt, at Nordens forhold til den europæiske integration hele tiden udviklede sig i denne periode og ikke blev en- deligt afklaret, før de finske og svenske vælgere i 1994 besluttede, at to lande skulle blive fulde EU-medlem- mer, og de norske vælgere endnu en gang afgjorde, at Norge skulle stå uden for og sammen med Island nøjes med EØS-medlemskabet. Men selv den danske position var i perioden uafklaret, efter danske vælgere i en folkeafstemning i 1992 forkastede Maastricht- traktaten, inden endnu en folkeafstemning året efter, den såkaldte Edinburgh-afstemning, godkendte dansk unionstilslutning med en række begrænsninger. I et nordisk perspektiv var Edinburgh-aftalen med sin ac- cept af danske forbehold eller undtagelser på spørgsmål om deltagelse i EU's overnationale søjle for retslige og indre anliggende, forsvarsdimensionen i den Fæl- les Udenrigs- og Sikkerhedspolitik og medlemskab af

105-117.

40 Hanna Ojanen, *The Plurality of Truth. A Critique of the research on the state and European integration*, ph.d.-dissertation, European University Institute (Florence) 1997, s. 235 f.; Gert Müntzberg, *Baltikum som udenrigspolitisk projekt*, s. 92 ff.

ØMU'ens tredje fase, komplicerende. Den lagde nemlig endnu en dimension til de nordiske landes forskellige indlejring og tilknytning til EU, hvilket besværliggjorde ambitioner om fælles-nordisk koordination i forhold til EU.⁴¹

Hertil må man så lægge den høje grad af polarisering, som Europa-tilknytningen har skabt indadtil i de nordiske lande, og som også slog igennem på nordisk niveau og vanskeliggjorde forsøgene på at nå frem til en afklaring af og enighed om, hvordan det nordiske samarbejde skulle nyorienteres i forhold til Europa. I Nordisk Råd kunne man således opleve, at repræsentanter for den norske nej-side og generelt den venstre-socialistiske side i Rådet var meget engageret i forsøgene på at styrke det nordiske samarbejde og på at sikre, at de eksisterende nordiske institutioner, ikke mindst Nordisk Råd, fortsat blev videreført som fora for intra-nordiske anliggender og ikke blot som koordinationsorganer for Nordens forhold til Europa. Denne bestræbelse opnåede helhjertet støtte fra EU-skeptiske grupper i Danmark og Sverige. Allerede under afstemningskampagnerne i 1992-93 så man en række danske modstandergrupper stå frem og kæmpe for netop disse punkter. Et sådant eksempel var organisationen "Alternativt Nordisk Råd", der, som navnet antyder, kæmpede under banneret, Norden som Alternativ, med forslag om oprettelse af en fælles nordisk toldunion og et udvidet Nordisk Råd valgt direkte af befolkningerne.

På trods af EU-skeptikernes fortsatte bekendelse til det nordiske samarbejde, er der på den anden side ingen tvivl om, at den nordiske vision led et afgørende knæk, da det efter afstemningerne i 1994 stod klart, at mere end 4/5 af den samlede nordiske befolkning ville komme til at leve inden for Unionens grænser. Det var vand på møllen hos de konservative og liberale kræfter i Nordisk Råd, som gerne så en radikal omdefinering af det nordiske parlamentariker-samarbejde. Norske Carl I. Hagen og danske Pia Kjærsgaard gjorde sig endda til talsmænd for en nedlæggelse af Rådet. Så langt var der trods alt ikke mange, der ønskede at gå, men senest fra 1991-1992 var det på nordisk regeringsplan en klart markeret opfattelse, at det nordiske institutionelle samarbejde måtte dynamiseres, effektiviseres og reorienteres (læs: europæiseres). Fra dette tidspunkt kan man derfor se, at de nordiske statsministre tog hånd om processen og satte sig i førersædet med henblik på at fremkomme med forslag, der kunne fremtidssikre sam-

arbejdet. Det skete i forlængelse af, at det heller ikke var lykkedes at nå til enighed om de forslag til ændring af det nordiske samarbejde, som Mørk-Eidem-komiteen havde anbefalet.⁴²

Det ville dog være en overdrivelse at hævde, at processen mod afklaring nu var sat endeligt på skinner. Problemet var fortsat, også på regeringsplan, at det var vanskeligt at komme op med endelige løsningsforlag, så længe Nordens forhold til EU endnu ikke var fuldt afklaret. I maj 1992 blev EØS-aftalen underskrevet, men i en situation hvor både Sverige og Finland havde ansøgt om fuldt EU-medlemskab. Der skulle derefter gå yderligere to et halvt år, inden folkeafstemningerne havde banet vejen for Finlands og Sveriges medlemskab af EU samt endeligt blokeret norsk medlemskab. Denne afventen satte dog ikke den nordiske udviklingsproces helt i stå, idet den internationalisering af det nordiske Rådssamarbejde, der i praksis var blevet gennemført, blev anerkendt og indskrevet i en revision af Helsingfors-aftalen i 1993. Ved samme lejlighed blev de regelmæssige nordiske stats- og udenrigsministermøder også indlagt som en del af aftaleværket, men uden, som ellers ønsket af mange Rådsmedlemmer, at det skete som led i Ministerrådsaftalen. En sådan kobling ville have givet møderne et direkte ansvar over for Nordisk Råd, men som et plaster på såret blev det fra Nordisk Råds session i Århus i 1992 fast praksis, at Rådet fik en samlet nordisk udenrigspolitisk redegørelse, fra 1995 benævnt udenrigs- og sikkerhedspolitisk redegørelse, fra udenrigsministeren i det land, som sad inde med formandskabet for Ministerrådet. Det sidste symbolske skridt til markering af sikkerhedspolitikens formelle indtog i Rådsarbejdet skete, da forsvarsministrene fra 1997 også begyndte at fremlægge en samlet rapport.⁴³

Efter folkeafstemningerne i 1994 blev det så handlingens tid. Tre måneder efter den sidste i rækken, den norske, lå en ny rapport klar om det fremtidige nordiske samarbejde. Den var resultatet af en fælles arbejdsgruppe nedsat af Nordisk Råd og de nordiske statsministre på Rådets 45. session i Tromsø i november. Rapporten kom til diskussion på den 46. session i Reykjavik og bar den sigende titel, *Nordiskt samarbete i en ny tid*. Med den blev en række af de udviklingstræk

42 Gry Larsen, Nordisk Råd, s. 105-115.; Grethe Værnø, Lille Norden – hva nå?, s. 14-40; Johnny N. Laursen & Thorsten B. Olesen, A Nordic Alternative to Europe, s. 248 ff.

43 Gry Larsen, Nordisk Råd, s. 112 f og 115 f., Nils Andrén, "Säkerhetspolitikens återkomst. Om säkerhetspolitikens plats i rådsdialogen, i B. Sundelius & C. Wiklund, *Norden i sicksack. Tre spårbyten inom nordiskt samarbete*, Stockholm (Santérus Förlag) 2000, s. 292 ff.

41 Lee Miles, "The Nordic countries and the fourth EU enlargement", I Lee Miles (ed.), *The European Union and the Nordic Countries*, London (Routledge) 1996, s. 63 ff.; Johan P. Olsen & Bjørn Otto Sverdrup, Europa i Norden, s. 30 ff.; Thorsten B. Olesen, Choosing or Refuting Europe, s. 153 ff.

og forandringer, der havde været på vej de seneste 6-7 år, kodificeret, selv om det ikke var alle anbefalingerne, der blev fulgt. Grundlæggende markerede rapporten, at ambitionerne om at reorientere, nyorganisere og effektivisere Nordisk Råd-samarbejdet skulle tages alvorligt. Den foreslog konkret, at det nordiske samarbejde burde foregå inden for tre hovedsøjler: en for intra-nordisk samarbejde, hvor kultur og undervisning skulle udgøre "de vigtigste tyngdepunktsområdene"; en Europa-søjle, hvor samarbejde med relation til EØS og EU skulle foregå, og en nærområdesøjle, hvor samarbejdet med de baltiske og arktiske nærområder skulle placeres.

Man ser altså, at to af de tre samarbejdssøjler nu blev viet til Nordens eksterne samarbejder. Samtidig foreslog rapporten en strammere organisationsstruktur i Rådet, hvor der ganske vist stadig skulle være fire tværgående sektorudvalg, men også et overgribende politisk-økonomisk udvalg som det centrale udvalg, der skulle koordinere det tværgående samarbejde. Endelig lagde rapporten op til at mindske betydningen af den nationale delegationsorganisering af samarbejdet til fordel for en stærkere partifraktionering af samarbejdet i såvel forslags- som beslutningsfasen omkring de fire politiske hovedgrupper, der fandtes i Rådet: den socialdemokratiske gruppe, den konservative gruppe, midtergruppen og den venstresocialistiske gruppe. Dette var i hovedsagen blot at cementere en udvikling, der havde været på vej siden 1980'erne.⁴⁴

Det virkelig kontroversielle i rapporten var forslaget om at skabe et politisk-økonomisk overudvalg, som i virkeligheden også ville have reduceret Præsidiets beføjelser til nærmest at blive rent ceremonielle. Det kan måske derfor heller ikke undre, at Præsidiets efterfølgende følte sig kaldet til at indkalde en ekstrasesion i København, og at det netop var fra det svenske socialdemokratiske præsidiemedlem Per Olof Håkansson, der også havde været medforfatter til *Nordiskt samarbete i en ny tid*, at der kom et forslag om at gå væk fra ideen med det overordnede udvalg og i stedet tage den fulde konsekvens af søjleinddelingen ved at oprette tre parallelle udvalg, der fulgte denne. Det var ikke, fordi der ikke blev advaret mod, at en sådan struktur ville blive for tung og besværlig at arbejde med, fordi den ikke ville matche den måde, Ministerrådet eller udvalgene i de nationale parlamenter var opbygget på. Forskellen i ressortstruktur mellem Ministerrådet og Rådet sprang i øvrigt særligt i øjnene, fordi Rådets sekretariat som en del af den samlede reform fra 1996 og

som anbefalet af rapporten blev flyttet fra Stockholm og samlokaliseret med Ministerrådet på fælles adresse i København. Alligevel sejrede det nye forslag, fordi det trods alt tiltalte parlamentarikerne mere end den hierarkisering af samarbejdet, der var lagt op til med det politisk-økonomiske udvalg.⁴⁵

Til gengæld holdt reformen ikke længe. Allerede i 2001 efter anbefalingerne i en kommissioneret vismandsrapport gik Rådet tilbage til en ordning baseret på sektorudvalg med den vifte på fem udvalg, som eksisterer i dag: Næringsudvalget, Kultur- og Uddannelsesudvalget, Medborger- og Forbrugerudvalget, Miljø- og Naturresurseudvalget og Velfærdsudvalget. Argumenterne var dem, kritikerne oprindeligt havde peget på, nemlig manglen på overensstemmelse med Ministerrådets organisation og udvalgsstrukturen i de nationale parlamenter. Måske handlede det også om, at især Europa-udvalget havde for lidt konkret at arbejde med, fordi den forstærkede Europa-orientering havde vanskeligt ved at slå igennem i Rådets praktiske arbejde.⁴⁶

Europa og den "nordiske nytte": 1995-2007

Som optakt til dette afsnit vil det være på sin plads at gå lidt mere detaljeret ind på indholdet i rapporten *Nordiskt samarbete i en ny tid*, for selv om rapportens geografisk definerede søjlestruktur allerede ophævedes igen i 2001, blev der ikke ændret afgørende ved det værdigrundlag og den opgaveportefølje, der lå til grund for søjlesamarbejdet. Re-introduktionen af en sektorudvalgsstruktur ændrede således ikke ved, at hovedfokus i det nordiske samarbejde i det næste tiår præcist kom til at ligge på arbejdet med intra-nordiske forhold, håndteringen af EU-EØS-udfordringen og udbygningen af nærområdesamarbejdet – med den tilføjelse, at udfordringen fra økonomisk globalisering i stigende grad også kom til at indtage en central plads på den nordiske dagsorden. I beslutningen fra 1995 om at indføre søjlestrukturen lå der i øvrigt heller ikke en hensigt om, at der skulle være vandtætte skot mellem søjlerne, da der i alle tre søjler kom til at indgå elementer og perspektiver, der havde ganske meget med EU og en bredere europæisk dagsorden at gøre. Alligevel var den geografiske kompartmentalisering i søjler nok ikke den mest velegnede måde at håndtere udfordringerne fra europæisering og globalisering på, men omvendt ser det heller ikke ud til, som vi skal vende

44 *Nordiskt Samarbete i en ny tid*, rapport av Nordiska rådets och nordiska ministerrådets gemensamma arbetsgrupp, Feb. 1995.

45 Gry Larsen, Nordisk Råd, s. 146-158; Øyvind Tønnesson, Nordisk Råd 1952-2002, s. 133 ff.

46 *New Nordic Agenda – follow-up to the report from the Panel of Wise Men*, Kbh (Nordisk Ministerråd) 2001.

tilbage til, at man har fundet et Columbus-æg ved at vende tilbage til en sektorstruktur.

Inden for den nordiske søjle var det især promoveringen af begrebet *nordisk nytte*, som vakte opsigt, da *Samarbeta i en ny tid* blev lanceret i 1995. Ifølge rapporten indebar dette, at:

“All verksamhet inom det officiella nordiska samarbetet pröves enligt principerna om Nordisk nytta. För att överhuvudtaget få komma ifråga skall alla aktiviteter i nordisk regi uppfylla följande kriterier: 1) avse verksamhet som annars skulle ske i nationell regi, men där påtagliga positiva effekter uppnås genom gemensamma nordiska lösningar; 2) manifesteras och utveckla nordisk samhörighet; 3) öka nordisk kompetens och konkurrenskraft.”⁴⁷

Princippet var tydeligvis ment som et redskab til at fokusere og effektivisere det intra-nordiske samarbejde, og blev også efterfølgende brugt som rettesnor for en større gennemgang og barbering af en række nordiske samarbejdsprogrammer og institutioner. Uafklaret var imidlertid, om ”nyttens” kun blev anset som tilgodeset, når alle tre kriterier blev imødekommet, eller blot et eller to var nok, hvilket unægtelig gav mulighed for en ganske fleksibel applikation. Man kan dog se en tydelig tendens til, at der med tiden er kommet særlig fokus på det tredje element om kompetence og konkurrenceevne.⁴⁸

Retter vi dernæst fokus mod det, som rapporten betragter som tredje søjle i samarbejdet, nemlig søjlen for nærømrådesamarbejde hed det herom:

”Utvecklingen i Nordens närområden – Östersjöregionen och Arktis, inklusive Barentsområdet – är av stor politisk vikt för de nordiska länderna. Ett utbyggt samarbete med de baltiska staterna och nordvästra Ryssland är et viktigt bidrag till stabilitet och demokrati i regionen. En bärkraftig utveckling baseras på bl a et ansvarsfullt utnyttjande av naturresurser och hänsynstagande till den unika miljön och urbefolkningarnas intressen i det arktiska området.”⁴⁹

47 *Nordiskt samarbete i en ny tid*, s. 6.

48 Bjørn Otto Sverdrup, “Europeisering som de-institutionalisering – nordisk politisk samarbeid i endring”, i Johan P. Olesen & Bjørn Otto Sverdrup (red.), *Europa i Norden. Europæisering af nordisk samarbeid*, Oslo (Tano-Aschehoug) 1998, s. 175 ff.; Øyvind Tønnesson, *Nordisk Råd 1952-2002*, s. 137 f.

49 *Nordiskt samarbete i en ny tid*, s. 11.

Det blev endvidere særligt understreget, at arbejdet med demokratifremme i de baltiske stater skulle nyde høj prioritet. Disse målsætninger må overvejende ses som en kodificering af en udvikling, der som vist allerede havde været under fuld udfoldelse på såvel fællesnordisk plan som enkelstatsligt plan siden tøbruddet i den kolde krig. Man bemærker ligeledes, hvor stærkt miljødimensionen prioriteredes og indlejredes i nærømrådesamarbejdet.

På forsiden af *Samarbeta i en ny tid* blev det angivet, at rapportens forslag måtte ses ”i lyset af folkeafstemningerne om EU-medlemskab i Finland, Norge og Sverige”, underforstået at situationen omkring medlemskab/ikke-medlemskab for de nordiske lande, der så længe havde ligget som en tung dyne over bestræbelserne på at reformere samarbejdet, nu endelig var afklaret. Derfor var forventningerne til indholdet i søjle to, den nye Europa-søjle, ventet med særlig spænding. Herom anførtes, at det i første række måtte målrettes:

“Samverkan i frågor av betydelse i första hand för arbetet inom EU/EES där de nordiska länderna har en värdegemenskap och sammenfallanda intressen. Det nordiska samarbetet skall utgöra en plattform för initiativ i frågor, där länderna har en önskan om att påverka den europeiska dagsordningen. Det nordiska samarbetet skall också kunna medverka till att göra uppföljningen av direktiv och andra EU/EES-regelverk enhetlig.”⁵⁰

Ydermere blev det slået fast, at samarbejdet også skulle bruges til brobygning i EU-politikken mellem de nordiske lande, der var fulde medlemmer af EU, og EØS-landene. Med andre ord blev der samlet set lagt op til en ganske ambitiøs målsætning om at gøre søjlen til platform for både nordisk påvirkning og fælles tilpasning til den europæiske dagsorden. I øvrigt lå det implicit i målsætningerne, at de også skulle gælde for og samstemmes med samarbejdet i det uformelle regeringsamarbejde i Norden, hvad der ikke mindst var behov for inden for den udenrigspolitiske dimension i Europa-samarbejdet og nærømrådesamarbejdet.

Nedenfor vil rapporten gå mere ind i, hvordan det gik med disse målsætninger. Men inden kan der være grund til at se lidt nærmere på de økonomiske rammer, som det nordiske samarbejde har udviklet sig under. Der skete nemlig det lige efter lanceringen af *Samarbeta i en ny tid*, at Ingvar Carlssons socialdemokratiske regering meddelte, at Sverige ikke længere ville kunne finde midlerne til at bidrage til finansieringen af

50 *Nordiskt samarbete i en ny tid*, s. 8.

Nordisk Råds og Nordisk Ministerråds aktiviteter på det eksisterende niveau. Selv om svensk økonomi og de svenske finanser var hårdt belastede i denne periode, er det oplagt at tolke det svenske udspil som et signal om, at nordisk samarbejde relativt set ikke længere havde samme tiltrækning. Mens den svenske regering således mindskede sine bidrag til nordisk samarbejde, accepterede den rollen som netto-bidrager til EU's kasser. På den anden side ville det være en overdrivelse at hævde, at nedskæringen af de nordiske budgetter var af dramatisk omfang. De mindre svenske bidrag blev således i noget omfang imødegået af øgede danske og norske bidrag (bidrag reguleres på baggrund af BNI-opgørelser). Således faldt Nordisk Ministerråds budget fra dkk 747,9 mill. i 1995 til 702,6 mill. i 1997. Sammenlignet med budgetterne for 1993 var der imidlertid kun tale om en tilbagegang på dkk 6,6 mill. Forlænger man billedet lidt længere frem, ser man, at Ministerrådet i 2000 stort set nåede op på samme budgetniveau som i 1995.⁵¹

I det følgende årti steg budgetterne moderat, så de i slutningen af årtiet balancerede omkring de 900 millioner danske kroner.⁵² Stigningen repræsenterer på ingen måde en økonomisk saltvandsindsprøjtning. Sat i relation til udviklingen i det nordiske BNP er der faktisk tale om et ret markant fald i Ministerrådets budget fra 0,016% i 2000 til 0,013% i 2009 – eller et fald i pengeværdi på omkring 25%.⁵³ Denne økonomiske udvikling er nok ganske afslørende for den vægt, de bevillende myndigheder i Norden tillægger samarbejdet, og selv om den politiske opbakning til samarbejdet de seneste ti år aldrig har været fundamentalt truet, har der vedvarende været en nordisk understrømsdebat, der har krævet effektiviseringer i samarbejdet, i radikale tilfælde ligefrem nedlæggelse af parlamentarikersamarbejdet i Nordisk Råd.

51 For udviklingen i Ministerrådets budget, se *Planerne för det nordiska samarbetet (C2)*; Nordiska Ministerrådets budget 1997: 1 f., 40 ff. samt Ministerrådets budget som vedlegg til St. Meld nr. 30 (1996-97) og St. Meld nr. 30 (1999-2000). Se også Bjørn Otto Sverdrup, *Europeisering som de-institutionalisering*, s. 170 ff.

52 Ministerrådets budget som vedlegg til St. Meld nr. 23 (2009-10).

53 Nominelt var det nordiske BNP i dkk-markedspriser på 4.567 mia. i 2000 og 7.212 mia. i 2009, se *Nordic Statistical Yearbook 2001*, Kbh. (Nordisk Ministerråd) 2001, tabel 121 s. 194 og *Norden i tal 2010*, Kbh. (Nordisk Ministerråd), 2010, s. 6. Tallene er angivet i Euro, men omregnet til dkk efter kurs 7,45. Nordisk Ministerråds budgettal var 2000 og 2009 henholdsvis på 741,5 mill. dkk og 912,8 mill. dkk, se budget som vedlegg til St. Meld. 30 (1999-2000) og 6 (2009-10). Se også vedr. udviklingen i budgetrammen 2000-2010, Nordisk Ministerråd, *Planer och budget - sammanfattning*, Kbh. (Nordisk Ministerråd) 2009, s. 17.

I forbindelse med Nordisk Råds session i 2004 udbød der i flere lande en sådan debat. I Danmark konkluderede den ellers ganske pro-nordiske avis *Politiken*, at da det er EU, der er omdrejningspunktet i dagens tværnationale samarbejde, "burde Nordisk Råd udsættes for en alvorlig krympekur med kritisk vurdering af mål og midler". I en debat i Stortinget på samme tidspunkt slog Arbejderpartiets ordfører Berit Brørby lignende toner an:

"Jeg tror vi må erkjenne at Nordisk Råd i dag har mistet en del av sin politiske kraft. Samarbeidet mangler tilstrekkelig politisk tyngde, bl.a. som følge av at det er svært få som faktisk etterspør noe fra Nordisk Råd. Vi må også bare erkjenne at vi har vært for lite opptatt av å få til den nasjonale forankringen for det arbeidet som gjøres i Nordisk Råd."⁵⁴

Det var bl.a. i konsekvens af denne debat, at det danske formandskab for Nordisk Ministerråd i 2005 havde som en af sine hovedprioriteter at effektivisere Ministerrådets arbejde. Som nordisk samarbejdsminister Connie Hedegaard slog fast over for Folketinget havde man i Norden flere ministerråd, end man havde i EU. Derfor havde de nordiske samarbejdsministre grundigt analyseret problemet og var blevet enige om at reducere antallet af ministerråd fra 18 til 11 i en bestræbelse på at gøre arbejde så konkret og politisk relevant som muligt. Samtidig slog hun syv kors for sig ved at betone, at dette var sket for at skabe mere nordisk nytte – ikke som udtryk for en nedprioritering af samarbejdet.⁵⁵

Europa og Norden

Retter man blikket mere præcist mod samspillet mellem det nordiske samarbejde og EU-samarbejdet er det vigtigt at tage udgangspunkt i målsætningen om, at søjle 2-samarbejdet i Nordisk Råd som beskrevet i *Samarbeta i en ny tid* skulle udgøre en platform for at påvirke den europæiske dagsorden i spørgsmål, hvor de nordiske lande delte værdier og havde fælles interesser. Dette blev også i et vist omfang forsøgt i den første tid efter reformen. Især var den socialdemokratiske regering under Gro Harlem Brundtlands ledelse meget aktiv i arbejdet med at redefinere det nordiske samar-

54 Ref. af møde i Stortinget 26.04.2004, gengivet på: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2004-2005/041026/2/#a2>. Vedr. *Politikens syn*, se "Norden må på krympekur" (leder), 03.11.2004.

55 Connie Hedegaard, *Skriftlig redegørelse om det nordiske samarbejde*, 06.10.2005, tilgængelig på: <http://www.ft.dk/samling/20051/redegørelse/r2/209792.pdf>.

bejde og ikke mindst aktiv i bestræbelserne på at gøre Nordisk Råd til en slags formidlingscentral for nordisk Europa-politik. Som EØS-medlem, der var udelukket fra beslutningsprocesserne i Bruxelles, søgte den norske regering at gøre de nordiske institutioner til en alternativ platform for promovningen af norske synspunkter i EU.⁵⁶

Alligevel er det for simpelt at udlægge Brundtlands motiver kun som et udtryk for norsk 'Realpolitik'. Der var sandsynligvis også en pæn mængde nordisk (socialdemokratisk) ideologi at spore i den måde, hun og andre nordiske kolleger på denne tid opfattede forbindelsen mellem det nordiske samarbejde og den europæiske integrationsproces. Ifølge Brundtland - sådan som hun udtrykte det på Nordisk Råds Europa-konference i København i 1996 - måtte de nordiske lande gøre en aktiv indsats for at lade det nordiske værdifællesskab få gennemslag i forhold til resten af Europa. Ifølge hende var det således på den ideologiske kamplads i EU, at den nordiske og europæiske velfærdsstatsmodel først og fremmest måtte forsvares:

“Dette er områder der Europa vet at Norden står for noe, sysselsetting, miljø, åbenhed, likestilling. Der dét er mulig, bør den enighet omformes i konkrete forlag og innspill. Der det er mulig, bør Norden - og her inkluderer jeg gjerne EFTA-landene Norge og Island - legge fram sine syn samlet.”⁵⁷

På samme konference fik Brundtlands synspunkter klar opbakning fra dansk side. Den danske regering tilsluttede sig synspunktet, at Norden havde meget at bidrage med i den europæiske diskussion om, hvordan man tacklede den dobbelte udfordring, der stammede fra omvæltningerne i Østeuropa og globaliseringsprocessen. Som Poul Nyrup Rasmussen udtrykte det: “Nordens stærke sammenhold er Nordens basis for, at det velfærdssamfund, vi holder så meget af, og som vi har arbejdet så meget for, også kan blive den dagsorden, der kommer til at præge Europa i fremtiden Vi skal gå foran.”⁵⁸

Den stærke bekendelse til nordiske værdier blev ført i marken samtidig med igangsættelsen af EU's regeringskonference, der senere mandede ud i Amsterdamtraktaten. Opfordringerne havde således også præcis adresse til de danske, finske og svenske regeringsoplæg til konferencen og dermed også ambitionen om at sætte en nordisk dagsorden. Til trods for de mange ap-

pellere til regeringerne om at udarbejde et fælles nordisk oplæg blev kendsgerningen, at de nordiske EU-lande i virkeligheden fremsatte og forsvarede individuelle oplæg uden virkelige forsøg på at koordinere deres tilgang til punkterne på regeringskonferencens dagsorden.⁵⁹

Den manglende koordinering er ikke mindst bemærkelsesværdig, fordi de tre nordiske oplæg til konferencen faktisk var ganske ens. Især inden for feltet, som kan betegnes som de nordiske landes *offensive* interesser, var der en næsten fuldstændig kongruens i oplæggene. Ifølge politologen Nikolaj Petersen dækker de såkaldte offensive interesser områder som velfærdsmål-sætninger (beskæftigelse og arbejdsmarkedsrelationer), demokratisk kontrol (åbenhed, subsidiaritet, demokrati) og post-materielle interesser (miljø, forbrugerbeskyttelse, ligestilling). Derimod var der større afstand mellem oplæggene, hvor det drejede sig om de *defensive* interesser, dvs. når det handlede om holdningerne til fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, rets- og politisamarbejde og institutionelle forandringer. Holdningsforskellene på disse felter var dog ikke dramatiske. Der var tale om nuancer og forskellige accentueringer, bl.a. forårsaget af den danske regerings tvungne hensyntagen til EU-forbeholdene, som begrænsede manøvrerfriheden. På den anden side skal man ikke være blind for, at regeringerne i de to øvrige nordiske lande også oplevede begrænsninger både på grund af landenes egne sikkerhedspolitiske traditioner, og fordi der var en voksende EU-skepsis i de finske og svenske vælgerbefolkninger. Dette minimerede udsvingene i oplæggene, også når det drejede sig om de defensive interesser.⁶⁰

Der kunne imidlertid også være gode politisk-pragmatiske grunde til, at fremlæggelsen af et kompakt fælles oplæg ikke havde den største appel. Det var således velkendt, at regional blokopræden var meget lidt velset i Bruxelles. Samtidig kunne der argumenteres for, at der næppe ville blive vundet meget under forhandlingerne ved en koordineret optræden, da de nordiske præferencer jo alligevel lignede hinanden - en pointe som den svenske statsminister Göran Persson selv senere fremhævede som svar på kritikken. Trods de mange nordiske appeller var de danske, finske og svenske regeringers bærende prioritet derfor at forfølge nationale interesser gennem maksimering af den ope-

59 Nikolaj Petersen, *Norden og EU's regeringskonference 1996*, Kbh. (Nordisk Råd) 1996, s. 13 f.; Lidija Babic-Odlander, *Norden i EU's regeringskonferens 1996-97*, Kbh. (Nordisk Råd) 1997, s. 6 ff og 25 f.; (“EU-konference uden fodslag i de nordiske lande”), *Politiken* 03.03.1996; “Nordisk Uråd”, *Weekendavisen* 13.-17.02.1997).

60 Nikolaj Petersen, *Norden og EU's regeringskonference*, s. 4 ff.; *Eurobarometer*, vol 46, “Support for European Union Membership”, s. 9 ff.

56 Karen Siune, *Hvad kan Norden give EU?*, Kbh. (Nordisk Råd) 1996.

57 Citeret efter Karen Siune, *Hvad kan Norden give EU?*, s. 21

58 Citeret efter Karen Siune, *Hvad kan Norden give EU?*, s. 22.

rationelle uafhængighed og udnyttelsen af individuelle forhandlingsfordele og fleksibiliteter.⁶¹ Et tilsvarende mønster gik igen under Konvent-perioden og på EU's efterfølgende regeringskonference, som udarbejdede udkastet til forfatningstraktaten i 2002-2004. Ganske vist nedsatte de nordiske EU-lande en kontaktgruppe til udveksling af synspunkter om Konventets arbejde, men målet var ikke og blev ikke et fælles oplæg. Faktisk opstod der derimod en åben dansk-finsk kontrovers om holdningen til det fremtidige antal kommissærer i EU-samarbejdet, hvor den finske regering bebrejdede den danske, at den ikke oprindeligt støttede op om en række andre små staters krav om, at hvert land skulle udpege en kommissær.⁶²

Et andet – radikalt – eksempel på tendensen til national enegang finder vi i den danske regerings beslutning i 1994 om at tilslutte sig Schengen samarbejdet som observatør med sigte på fuldt medlemskab. Skridtet var ikke kun radikalt, fordi det tilsyneladende blev taget uden forhåndskonsultation i den nordiske kreds, men især fordi medlemskabet truede med at underminere en af kronjuvelerne i det nordiske samarbejde, pasunionen fra 1954. Sådan kom det dog ikke til at gå, da det danske skridt førte til intensive nordiske konsultationer, som sluttelig mundede ud i, at alle nordiske lande og den nordiske pasunion kom til at indgå i Schengen-samarbejdet. EU ville dog ikke godkende, at Norge og Island fik sæde i Schengen-samarbejdets øverste besluttende organ, men accepterede på samme måde, som det havde været tilfældet i konstruktionen omkring EØS, at der blev oprettet et koordinerende fællesorgan mellem EU og Norge-Island.

Da den svenske politolog Hans E. Andersson kort efter lavede en grundig analyse af forløbet, nåede han frem til det umiddelbart paradoksale resultat, at det var i Danmark, at hensynet til pasunionen havde størst vægt, og at Danmark næppe ville have accepteret endeligt medlemskab af Schengen, hvis EU havde nægtet at godkende en inkludering af den nordiske pasunion. Ifølge Andersson var der derimod ikke i Norge noget voldsomt fokus på vigtigheden af at bibeholde pasunionen i sig selv – de norske kritikere af Schengen-samarbejdet accepterede ligefrem, at pasunionen var værd at ofre for et nej til Schengen. Efterfølgende har den

norske regering i øvrigt åbent erkendt, at det har været en særlig udfordring at sikre, at Schengen-relevante problemstillinger fortsat drøftes i det oprettede fællesorgan. Det skyldes både EU's udvidelse og tendensen til, at EU-samarbejdet hele tiden udvikler sig i sektorer- og vergrubende retning.⁶³

Trods sektorinddelingen af Nordisk Råd-samarbejdet i 2001, har den europæiske tendens til sektoroverskridelse altså ikke gjort det lettere at koordinere det nordiske samarbejde over for EU og særlig ikke vedrørende opfølgninger og implementering af EU-regler i de nordiske lande. Som det fremgik ovenfor, skulle Europa-samarbejdet ikke kun fungere som en platform for promoveringen af fælles nordisk politik over for EU. Hensigten var også, at det skulle medvirke til at gøre opfølgningen på direktiver og andre EU/EØS-regler mere ensartet. Schengen-eksemplet viser, at det stillede særlige udfordringer til Norge og Island, men i virkeligheden også for Danmark på grund af det danske forbehold på den overnationale del af samarbejdet om retlige og indre forhold. Den meget variable institutionelle tilknytning, som præger de nordiske landes inddragelse i EU-samarbejdet, besværliggør således ofte en sådan fælles opfølgning, fordi førsteprioritet som regel ligger på den nationale opfølgning på EU-beslutninger. Til tider kan der være tre forskellige opfølgingsmodeller i spil, en unionsprocedure, hvor alt foregår inden for EU's indre rammer; en bilateral som i de tilfælde, hvor Danmark har forbehold, men alligevel ønsker at blive inddraget på mellemstatlig vis; og en multilateral model, som i princippet er i spil for Islands og Norges vedkommende gennem EØS-samarbejdet og Schengen-samarbejdet.

Ofte er det dog ikke den variable geometri, der er den største hindring for nordisk samarbejde om eksempelvis implementering af EU-direktiver relateret til det indre marked. I en analyse fra slutningen af 1990'erne slog Frederik Sejersted således fast, at det ofte hylde nordiske lovsamarbejde syntes under forvitring og havde været det længe, bl.a. som følge af europæiseringsprocessen. Omvendt betonedes han også, at EU-tilknytningen åbnede op for en transformation, hvor samarbejdet kunne tilføres ny energi omkring gennemførelse og forvaltning af EU-regler. Altså i princippet det, der i sin tid blev lagt op til i målsætningerne for søjle 2-samarbejdet.⁶⁴

61 Lidija Babic-Odlander, Norden i EU:s regeringskonferens, s. 25 f.; Øyvind Tønnesson, Nordisk Råd 1952-2002, s. 141.

62 *Skriftlig redegørelse om det nordiske samarbejde*, af nordisk samarbejdesminister Flemming Hansen, 08.10.2003 på http://webarkiv.ft.dk/?/samling/20031/redegoerelser_oversigtsformat/r3.htm; Finn Laursen, "Denmark and the intergovernmental conference: a two-level game", *Danish Foreign Policy Yearbook 2004*, Kbh. (DIIS) 2004, s. 110 f.

63 Hans E. Andersson, "Den nordiske pasunionen eller Schengensamarbetet?", i B. Sundelius & C. Wiklund, *Norden i sicksack. Tre spårbyten inom nordiskt samarbete*, Stockholm (Santérus Förlag) 2000; St. Melding 43 (2004-05), afsnit 6.3.

64 Frederik Sejersted, "Nordisk rettssamarbeid og europeisk intergrasjon", i Johan P. Olsen & Bjørn Otto Sverdrup (red.), *Europa i*

Sidstnævnte dimension har de to danske jurister Niels Fenger og Merete Buskjær Christensen for nylig underkastet en nærmere analyse. Her konkluderer de, at der sker et vist nordisk samarbejde om implementering af EU/EØS-direktiver, og at der er al mulig grund til at tro, at samarbejdet kunne udvides yderligere med stor nordisk nytte. Det er imidlertid interessant at notere, at Fenger og Buskjær Christensen også slår fast, at direktiv-samarbejdet er bedst funderet inden for de områder, hvor der er tradition for nordisk lovsamarbejde (fx forbruger- og formueret) og svagest på de felter, hvor en sådan tradition ikke eksisterer. Dette mønster opstår i høj grad, fordi det ikke (i hvert fald ikke i Danmark, men så vidt forfatterne kan se, heller ikke i den andre nordiske lande) ligger egentlige tværministerielle instruktioner om, at gennemførelsen af EU-lovgivning skal ske i samarbejde med de andre nordiske lande. Når det alligevel sker, sker det uformelt og ad-hoc. Ydermere er det de to forfatters konklusion, at direktiv-samarbejdet først og fremmest tager sigte på at opnå, at implementeringen juridisk holder sig inden for direktivets overordnede EU/EØS-ramme, samt at det sker på en forståelig og håndterlig måde for borgere og virksomheder.⁶⁵ Dette bekræfter, at det er nationalstatslige hensyn og drivkræfter, der definerer samarbejdet i stedet for fælles-nordiske og nordisk institutionelle dynamikker.

Ifølge Fenger og Buskjær Christensen har dette mønster én stor omkostning, nemlig at direktivimplementeringssamarbejdet ikke bliver brugt konstruktivt til at modvirke grænsehindre på det nordiske marked. Det er deres opfattelse, at et øget nordisk samarbejde om direktivimplementering formentlig ville reducere mængden af grænsehindre, selv om reduktionen ikke kan specificeres nærmere. Konklusionen er interessant, fordi emnet, grænsehindre i Norden, formentlig er det mest debatterede og undersøgte felt inden for det intra-nordiske samarbejde gennem de seneste 10-15 år. Emnet har aktualitet, fordi den inter-nordiske handel for alle nordiske lande har et anseeligt omfang, idet Norden aftager hele 22% og 25% respektivt af den danske og svenske eksport, samtidig med at importkvoten for nordiske varer og tjenester for alle lande (excl. de tre selvstyreområder) ligger mellem 20% og 30%.⁶⁶ Hertil kommer, at markedsintegrationen er

blevet yderligere stimuleret gennem et stigende antal nordiske virksomhedssammenslutninger og nordiske direkte investeringer, der i dag gør det rimeligt at tale om eksistensen af et egentligt nordisk hjemmemarked.⁶⁷

Derfor har der også været nedsat adskillige udvalg og udarbejdet talrige rapporter, der har skullet belyse, hvordan man kan mindske grænsehindringerne mellem de nordiske lande.⁶⁸ Senest har regeringerne i 2007 taget initiativ til at nedsætte et Grænsehindringsforum under Nordisk Ministerråd med det formål at sætte pres på de nationale aktører, der arbejder med grænsehindre, og samtidig koordinere dette arbejde.⁶⁹ Det er i øvrigt oftest Norge, der står i centrum for kritikken af overdreven håndhævelse af særregler, som det senest kom til udtryk, da den svenske handelsminister Ewa Björling i marts 2011 aflagde besøg i Oslo. Dette skyldes dels den protektionistiske norske landbrugspolitik, dels, som det ofte fremhæves fra norsk side, at EØS-medlemskabet tvinger Norge til at behandle Norden på samme måde som resten af Europa selv i situationer, hvor man gerne ville gøre nordiske undtagelser.⁷⁰

Disse forhold afslører to ting: 1) at grænsehindre fortsat er en levende realitet i Norden, der modvirker skabelsen af et fælles nordisk marked, og 2) at det ikke er lykkedes at nedbryde skotterne mellem de intra-nordiske og europæiske dimensioner i det nordiske samarbejde – heller ikke efter reintroduktionen af sektorudvalgsstrukturen i Nordisk Råd. Det er således ikke kun en udfordring for Norden at tilpasse sig udviklingen på EU's indre marked; det er også en stor udfordring at skabe fornuftige rammer for et indre nordisk marked. Men måske allerværst betyder den manglende koordinering af samarbejdets to dimensioner, hvad enten det fortsat skyldes overdreven kompartmentalisering

67 Anders Olshov, "En nordisk marknad växer fram", i Anders Olshov (red.), *Glokalisering 2006: Internationale koncerner i Norden*, Malmø (Øresundsintitutttet), 2006, s. 6-13.

68 Se fx Ole Norrback, *Nordbornas rättigheter*, Rapport av utredningsmannen ambassadör Ole Norrback, utarbetad på uppdrag av Nordiska ministerrådet (samarbetsministrarna), Kbh. (Nordisk Ministerråd) 2002; *Det gränsløse Norden*, redegørelse fra samarbejdsministrenes særlige repræsentant Poul Schlüter, Kbh. (Nordisk ministerråd) 2004; *De nordiske lande – én arbejdsplads, ét hjemmemarked*, redegørelse om fjernelse af grænsehindre fra samarbejdsministrenes særlige repræsentant Poul Schlüter, Kbh. (Nordisk Ministerråd) 2005; *Nordisk konkurrencekraft – barrierer for erhvervsomæssig synergi i Norden 2006*, Kbh. (Nordic Innovation Centre) 2007.

69 *Planer och budget 2008*, Nordisk Ministerråd, Kbh. 2007, s. 17.

70 "Tordner mot norske regler" *Aftenposten*, 30.3.2011. Se også Nordisk konkurrencekraft, kap 4. s. 63-80.

Norden. Europæisering af nordisk samarbeid, Oslo (Tano-Aschehoug) 1998, s. 214-247.

65 Niels Fenger & Merete Buskjær Christensen, *Nordisk samarbejde om gennemførelse af EU og EØS-lovgivning. Realiteter og perspektiver*, Kbh. (Nordisk Ministerråd), 2009.

66 Tabel 7.2, Exports and imports to the other Nordic countries and the Baltics (2009), *Nordic Statistical Yearbook 2010*, Kbh. (Nordisk Ministerråd) 2010, s. 101.

eller fastholdelse af for strikte nationale dagsordner og rammer, at man på grænsehindringsområdet risikerer at skabe nye barrierer på grund af uens direktivimplementering, mens risikoen på et mere generelt og overordnet plan er, at det nordiske samarbejde ikke bliver brugt som platform for mødet med Europa. Snarere, når det er bedst, fungerer det som en idébørs og et 'learning lab'. Disse funktioner skal man ikke undervurdere betydningen af, men spørgsmålet er, at om det i det lange løb giver tilstrækkeligt europæisk – og nordisk nytte.

Nærområderne

Som tidligere nævnt repræsenterede formålsbeskrivelsen af den nordiske nærområdepolitik, som den i 1995 kom til udtryk i *Samarbeta i en ny tid*, i et stort omfang en kodificering af en politisk praksis, som den havde manifesteret sig siden slutningen af 1980'erne. Satsning på regional udvikling i Østersø-området, Barents-området og Arktis, herunder udbygget samarbejde med de baltiske lande og (det nordvestlige) Rusland med sigte på at udvikle demokrati, sikkerhed og miljømæssig bæredygtighed var allerede i midten af 1990'erne prioriterede målsætninger i praksis. I årene derefter blev såvel ambition som praksis imidlertid yderligere udvidet, men også i noget omfang justeret og reformuleret i lyset af den udvikling, der efterfølgende skete i nærområdet selv og i Europa som helhed. Det nordiske nærområdeengagement er i dag så omfattende og facetteret, at det ikke kan analyseres i alle detaljer her. Derfor vil der primært være fokus på politikkerne over for Baltikum, Nordvestrusland og Hviderusland.

Nærområdesatsningen har haft sine omkostninger, som der vendes tilbage til nedenfor, men overordnet set må den betragtes som ganske succesfyldt. Det virker som om, der har været en god koordinering på feltet mellem de nationale regeringspolitikker, det uformelle nordiske regeringssamarbejde og Rådssatsningerne, og selv hvor der ikke har været tale om koordinering, måske endda konkurrence mellem enkeltstatslige og/eller Rådssatsninger, har bestræbelserne grundlæggende medvirket til at understøtte nærområdepolitikens overordnede målsætninger om at sikre sikkerhed, demokrati, social-økonomisk udvikling og bæredygtighed i regionen. Her er der gennemgående blevet skabt både nordisk nytte og nærområdenytte. Måske fordi mange af de politiske tiltag, som Nordisk Ministerråd selv har slået fast, har været udtryk for "den største fællesnævners politik"⁷¹

På statsligt niveau var de nordiske regeringer meget aktive omkring sikringen af de baltiske landes optagelse i såvel EU som NATO, som i begge tilfælde blev en realitet i 2004. Næppe overraskende har Danmark her spillet en nøglerolle, fordi landet som eneste nordiske land er medlem af såvel EU som NATO og fordi man fra dansk side har haft interesse i at se Baltikum indlemmet i begge organisationer og i begge tilfælde har haft adgang til at påvirke processen indefra.⁷² De nordiske lande har også været rede til at tage konsekvensen af denne udvikling ved at udstrække det nordiske stats- og udenrigsminister samarbejde med afholdelse af jævnlige møder til også at omfatte de baltiske stater (såkaldte NB8-møder), ligesom de nordiske EU-medlemmer efter den baltiske optagelse i EU har udvidet deres praksis med uformelle formøder op til møder i EU's Europæiske Råd til også at omfatte balterne (NB6 – i de tilfælde hvor Norge og Island også deltager: NB6+2).⁷³ På det sikkerhedspolitiske område, som der vendes tilbage til i næste afsnit, har der ligeledes været udfoldet stærke bestræbelser på at integrere Estland, Letland og Litauen i diverse nordiske(-baltiske) sikkerhedsmæssige og militære initiativer og arrangementer.

Regeringspolitikkerne er samtidig blevet understøttet af – og har understøttet – det samarbejde, der har udfoldet sig i Rådssystemet. En egentlig optagelse af de baltiske stater i Nordisk Råd er det ikke blevet til, selv om forslag herom jævnlige er blevet rejst. Rådene har derimod været aktive omkring opbygningen og videreudviklingen af den baltiske parlamentariske forsamling og det baltiske ministerråd, som er moduleret efter nordisk forbillede. Der holdes således også fællesmøder mellem de regionale parlamentarikerforsamlinger på både præsideniveau og fagudvalgsniveau, og fra 2006 begyndte man at afholde såkaldte fælles topmøder en gang om året. Samtidig er de baltiske lande blevet optaget som fuldgældige partnere i visse nordiske

Hovedfagsspeciale, Roskilde Universitetscenter, 2007, s. 10. Se også konklusionerne i Lars Dalsgaard Petersen, *De nordiske lande, Nordisk råd og Baltikum*, hovedfagsspeciale Aarhus Universitet, 2009, s. 88 ff.

72 Ronald D. Asmus, "The Atlantic Alliance at a New Crossroads: What does it mean for Denmark and Northern Europe?", i *Danish Foreign Policy Yearbook 2004*, Kbh. (DIIS) 2004, s. 40 ff.; Nikolaj Petersen, *Europæisk og globalt engagement 1973-2006*, *Dansk udenrigspolitik historie*, bd. 6 (2. udg.), Kbh. (Gyldendal) 2006, s. 492 ff. og 532 ff.

73 Valdis Birkas & Søren Gade, *The NB8 Wise Men Report*, Kbh. 2010, på: http://www.um.dk/NR/rdonlyres/3C5AAEE9-9B40-48F2-856E-D35192AF5C13/0/NB8_Wise_Men_Report.pdf. Nordiske eller nordisk-baltiske formøder før vigtige EU-ministerrådsmøder afholdes ofte også mellem andre fagministre, fx miljøministrene.

71 Citeret efter Hanne Petersen Refslund, *Nordisk-baltisk samarbejde – mellem bistandspolitik og jævnbyrdigt partnerskab?*

programmer og institutioner. I dag har de eksempelvis sæde i Den Nordiske Investeringsbank (NIB).⁷⁴

Efter den baltiske optagelse i EU synes forholdet til de baltiske lande imidlertid i højere grad at indbindes i bredere multilaterale sammenhænge, fx i Østersø-samarbejdet, hvor der afholdes en Baltic Sea Parliamentary Conference en gang om året, i det mellemstatslige samarbejde i Østersørådet, ligesom EU's aktiviteter gennem den Nordlige Dimension og Østersø-strategien i et vist omfang overlejrer og sætter rammer for Nordisk Råds engagement i regionen. Dette fører åbenlyst til et tab af politisk og projektmæssig manøvre frihed, men tilfører måske Rådet noget af den europæiske rolle og relevans, der hidtil har manglet, bl.a. ved at gøre det til en vigtig aktør i udviklingen af EU's naboskabspolitik over for Rusland gennem Den Nordlige Dimension. Det bidrager givetvis også til at fastholde et EU-engagement i det nordeuropæiske område, hvilket alt andet lige i en situation, hvor EU i stigende grad bliver lig med Europa og dermed også udsættes for et øget pres for sub-regional opmærksomhed, er meget vigtigt. Når det netop blev Østersø-regionen, som i 2009 blev udgangspunkt for den første såkaldte makro-regionale strategi, EU har udarbejdet, skyldes det uden tvivl stærk nordisk regeringslobbyisme, men også at regionen, ikke mindst takket være Rådssystemets indsats, er kendetegnet ved et tæt multilateralt institutionsnetværk, som kan inddrages som samarbejdspartner i processen.⁷⁵

Samtidig ekspanderer Rådet til stadighed sit aktivitetsområde, eksempelvis gennem den nye parlamentariske satsning, man sammen med Baltisk Forsamling har iværksat over for Hviderusland gennem skabelsen af en platform for parlamentarisk kontakt både mellem parlament og opposition i Hviderusland selv og mellem nordisk-baltiske og hviderussiske politikere. Sådanne bestræbelser viser, at der stadigvæk er en pæn portion dynamik og initiativrigdom i Rådssystemet, og at Rådet kan spille en vigtigt understøttende rolle i forhold til de nordiske landes bilaterale politikker og det uformelle nordiske regeringssamarbejde. Et andet eksempel herpå er den indsats Ministerrådet har gjort ved at oprette og koordinere en fond til finansiering af et hviderussisk eksil-universitet i Litauen. I øvrigt

74 "Nordiska rådets internationella samarbete 2006", i Nordisk Råds årsberetning 2006, Kbh.

75 *Det internationale Norden. Nordisk Samarbejde i europæisk ramme*, Kbh. (Nordisk Ministerråd) 2007, s. 17-28; "Europa-Kommissionen iværksætter en strategi for at fremme udviklingen af Østersøområdet", Press releases RAPID, 10.6.2009, på <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/893&format=HTML&aged=0&language=DA&guiLanguage=en>.

igen i interessant samarbejde med EU, der var den oprindelige initiativtager til eksil-universitet.⁷⁶ Sådanne eksempler – ligesom indsatsen i 1990'erne omkring oprettelsen af Baltisk Forsamling – demonstrerer, at Rådssystemet kan påtage sig roller, der ikke umiddelbart ligger naturligt for et statsligt engagement.

Omvendt er der også oplagte eksempler på, at det nordiske samarbejde af de nordiske landes regeringer selv ikke opfattes som tilstrækkeligt til at håndtere de regionale problematikker, og at regeringerne omgår og måske endda ikke engang konsulterer de andre nordiske lande eller Nordisk Råd systemet, før søsætningen af individuelle makro-regionale initiativer. Et sådant eksempel er den finske lancering af EU's Nordlige Dimension (ND) i slutningen af 1990'erne. Det finske initiativ, som blev antaget som en fælles politik af EU i 1999 og udvidet med ligeberettiget deltagelse af Norge, Island og Rusland, havde rod i nogle specifikke finske overvejelser og prioriteringer, hvoraf ønsket om at inddrage EU mere forpligtende i håndteringen af de særlige politiske og miljømæssige problemer, som naboskabet til Rusland gav Finland, og som Finland ikke mente, de øvrige regionale nordeuropæiske tiltag honorerede, hørte til de allervæsentligste. Set fra i dag må man sige, at de finske ND-intentioner er blevet realiseret i overordentligt stort omfang, ikke mindst med opgraderingen af politikken i 2006, hvor den er blevet indføjet som en væsentlig komponent i den såkaldte "EU-Russia common spaces"-politik, der hører til en af EU's vigtigste udenrigspolitiske prioriteringer.⁷⁷

Oprindeligt var det finske initiativ imidlertid ikke voldsomt værdsat, hverken af de svenske eller danske regeringer eller i Rådssystemet, idet holdningen begge steder var, at finnerne havde valgt at gå national ene-gang uden ordentlig inddragelse af de øvrige nordiske regeringer eller af Nordisk Råd, samt at initiativet ville bringe EU ind i en determinerende rolle i forhold til det nordiske nærområdesamarbejde.⁷⁸ Det sidste er som nævnt også i høj grad sket, hvad de finske rege-

76 Se beskrivelse af European Humanities University Trust Fund, på <http://www.ehufund.org/en>. På Rådssystemets egen hjemmeside, norden.org, beskrives støtten, herunder også den finansielle nordiske støtte, der både formidles gennem Ministerrådet og bilateralt, som "flagskibet i den nordiske indsats over for Hviderusland", se <http://www.norden.org/da/om-samarbejdet/samarbejdsomrader/hviderusland/norden-og-hviderusland>.

77 Se EU's beskrivelse af ND med tilhørende adgang til ND deklamationer og policy framework papers på: http://eeas.europa.eu/north_dim/index_en.htm. Se også David Arter, "Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's 'Northern Dimension initiative'", *I Journal of Common Market Studies*, vol. 38(5), 2000, s. 677-697.

78 David Arter, *Small State Influence Within the EU*, s. 685 ff.

ringer – og i stigende omgang også de øvrige nordiske regeringer – ser ud til at være fuldt tilfredse med, samtidig med at Nordisk Råd systemet nu også har involveret sig aktivt i og er blevet anerkendt partner i Den Nordlige Dimension.

Et andet problem ved det øgede engagement i diverse ikke-nordiske eller ekstra-nordiske multilaterale organisationer og programmer er, at det kan bidrage til at rykke vigtige orienteringsbalancer i det nordiske samarbejde. Det er næppe en tilsnigelse at hævde, at det stærke fokus, der især gjorde sig gældende i 1990'erne på de baltiske lande og bredere på Østersø-området, til dels blev opfattet som problematisk af Norge og Island og blev søgt kompenseret gennem udviklingen af nærområdestrategier for Barents og Arktis. Ydermere kan man betvivle, om de samme to lande som ikke-EU-medlemmer altid har været helt tilfredse med den stigende EU-inddragelse, hvor de ikke har samme adgang til beslutningsprocesserne som i det nordiske samarbejde.⁷⁹ Omvendt har de samme lande ofte været positive over for at inddrage EU i sammenhænge, hvor andre organisationer, fx NATO, måske viser vigende interesse, og/eller hvor der er stor russisk interesse. Som vi vender tilbage til i næste afsnit, må sådanne elementer inddrages for at forstå det nylige Stoltenberg-initiativ.

Endelig kan man spørge sig, om ikke grænsen er nået for, hvor mange multilaterale råd, dimensioner og programmer det nordiske samarbejde og ikke mindst Rådssystemet kan engagere sig i. Bare i parlamentariker-kredsen er der udover arbejdet i egne nationale forsamlinger og Nordisk Råd-sessionerne tale om fælles-sessioner med Baltisk Forsamling, deltagelse i The Northern Dimension Parliamentary Forum, den parlamentariske Barentskonference, den parlamentariske Østersø-konference, hvortil man yderligere kan lægge observatør-deltagelse og andre mindre regulerede samarbejder med den arktiske parlamentarikerforsamling, Euroaparådet, russiske statslige og regionale parlamentariske forsamlinger, nordeuropæiske parlamentariske forsamlinger m.m.⁸⁰ At udbyttet

79 Se St. Meld. 43 (2004-05, kap. 8.1

80 At naboskabspolitikken heller ikke er let at håndtere for Nordisk Ministerråd får man et indblik i i Rådets budgetplan for 2009: "Samarbejdet og koordination med øvrige regionale organisationer sker i overensstemmelse med MR-SAMs retningslinier vedtaget i december 2004. Samarbejdet med Østersørådet, Barentsrådet, Arktisk Råd og Helcom skaber synergi og understøtter EU's kommende Østersøstrategi, Østersørådets reform proces og den Nordlige Dimension, ligesom også samarbejdet med EU støttes fra denne post. Nordisk Ministerråd medvirker desuden i EU-projekter, som medvirker til styrkelse af regionen, særligt i forhold til Østersøregionen med dens 8 EU-medlemmer", se *Planer och Budget 2009*,

ved deltagelse i disse sammenhænge ikke altid står mål med tidsforbruget har den norske Høyre-politiker Inge Lønning givet et interessant indblik i:

"Jeg deltok på den arktiske parlamentarikerkonferanse i Fairbanks, Alaska i august i år. Konferansen ble åpnet av den derværende guvernør, som etter det ble forfremmet til visepresidentkandidat – antagelig på grunnlag av forløpet. Det interessante ved den arktiske konferanse denne gang var at det overhodet ikke var tilløp til diskusjon mellom f.eks. de nordiske land og Russland, USA eller Canada. Derimot holdt man det gående gjennom to dager med en intens tautrekking om hvorvidt man i uttalelsen fra konferansen skulle vise til et møte som hadde funnet sted på Grønland etter invitasjon fra den danske utenriksminister. Bakgrunnen for det var at Island ikke hadde vært invitert, og følte seg meget såret over det. Man kunne altså bruke en hel konferanses tid, i to hele dager, for å slåss om hvorvidt man skulle nevne et møte som de facto hadde funnet sted, eller om man skulle la være å nevne det. Det er et eksempel på gode familiekrangler."⁸¹

Der er dog ikke meget, der tyder på, at ekspansionen i det multilaterale samarbejde er ved at stoppe. I 2010 udarbejdede en såkaldt vismandsgruppe på to vismænd, lettiske Valdis Birkavs og danske Søren Gade, en rapport over tilstanden af det baltisk-nordiske NB8-samarbejde, som de opfattede som ved at sande til og derfor forsøgte at genvitalisere med en række konkrete reformforslag. Disse forslag skal der ikke kommenteres yderligere på her, men en del af argumentationen for baggrunden for forslagene er interessant læsning. I rapporten hedder det således bl.a.:

"Although some of the areas have already been touched upon in other conceptual documents, for instance the Stoltenberg Report from 2009 and the EU Baltic Sea Strategy, our goal has not been to create an alternative to those documents. We have rather aimed at taking a look at the issues from a specific NB8 angle and producing a *hands on* report with very specific and concrete recommendations."

.....

"Notwithstanding the fact that solid consultation mechanisms (both formal and informal) were created within the international organizations (for instance, NB6 within the EU), the sense of common focus or objectives somewhat faded. The

Kbh. (Nordisk Ministerråd), s. 121.

81 Ref. af møde i Stortinget 23.10.2008, på: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2008-2009/081023/4/#a2>

potential of the political cooperation of the eight countries was left neither fully utilised nor further developed.”⁸²

Hvad man direkte og indirekte får indblik i her, er de problemer, som overlappende og/eller konkurrerende initiativer præget af målpluralitet, hvis ikke ligefrem målantagonisme, skaber. Når de baltiske-nordiske muligheder i NB8 ikke bliver fuldt udnyttet, skyldes det så i virkeligheden institutionelt 'overkill', hvor NB8-samarbejdet drukner i kølvandet på alle de øvrige regionale samarbejdstiltag? Eller skyldes det, at samarbejdet ikke prioriteres højt nok, og at de nordiske lande har haft svært ved at håndtere de baltiske landes udvikling fra at være bistandsklienter til at være selvstændige partnere?⁸³ Og når der netop nu af EU er søsat en omfattende Østersø-strategi, og Norge har promoveret en nordisk-arktisk strategi gennem Stoltenberg-initiativet, skal man så bruge tid på yderligere at udvikle et mere omfattende NB8-samarbejde? Eller blev initiativet søsat af netop den danske og lettiske regering, fordi de begge var noget lunkne over for Stoltenberg-projektet? De sidste spørgsmål vender rapporten tilbage til i næste afsnit.

Ny nordisk renæssance?: 2007-2011

Er vi øjeblikket vidne til en ny nordisk renæssance? Spørgsmålet trænger sig på, fordi indledningen til denne rapport anskueliggjorde, at der er tegn, der peger i den retning. Som det blev vist, har den nordiske visionsdebat i de senere år både berørt oprettelsen af en egentlig nordisk forbundsstat og mere konkret, med kontante policy-forpligtelser, perspektivet i et forøget nordisk sikkerhedspolitisk samarbejde. Selv om det er denne forfatters opfattelse, at idéen om en forbundsstat næppe vil få et konkret liv eller være på dagsordenen særlig længe, viser Wetterberg-debatten alligevel, at der i øjeblikket igen er rum for at diskutere større nordiske politiske visioner. Og Stoltenberg-initiativet kunne antyde, at der endda er politisk basis for at give tættere nordisk samarbejde en konkret udformning. Men det er væsentligt at slå fast, at selv om de to fremstød i høj grad er tidsmæssigt sammenfaldende og næret af

eksterne udviklinger, er det ikke samme udvikling eller inspirationskilde, der ligger bag.

Drivkraften bag Wetterbergs vision er opfattelsen af, at globaliseringen og de seneste års finanskriser stiller Norden over for nogle store udfordringer såvel politisk som økonomisk, hvor en forbundsstatsdannelse vil være et rationelt svar – inden for EU's rammer – der kan ruste Norden bedre til at tage fremtidens politiske og økonomiske udfordringer op. Det er ikke fordi, der i det nordiske samarbejde ikke har været fokus på disse udfordringer i de senere år. Det indledningsvise citat fra generalsekretæren for Nordisk Råd og direktøren for Nordisk Ministerråd understreger det klart, når de siger, at det nordiske samarbejde i den seneste tid er gået ind i en ny fase med fornyet kraft, med fokuserede ambitioner og med et globalt perspektiv. Og der er ikke tale om ren festtaleretorik. En bærende drivkraft i det nordiske samarbejde de seneste 3-4 år har været globalisering.

Hvad der er nyt, er imidlertid ikke italesættelsen af globaliseringen som nordisk udfordring; den har sådan set været stærk gennem de seneste 10-15 år, hvor den har fungeret som et supplement til europæiseringsdebatten eller som overgribende tema til denne. Men den forøgede energi i samarbejdet og viljen til mere konkret handling er ny, samtidig med at det også virker, som om man i de seneste år overordnet set er gået fra en offensiv diskurs til en defensiv diskurs om den nordiske model. Som vi har set, handlede den nordiske regeringsdiskurs i 1990'erne om, at man skulle søge at påvirke EU i nordisk retning – gøre EU mere nordisk. I dag handler debatten tilsyneladende meget mere om, hvordan man forsvarer eller transformerer den nordiske model i lyset af globaliseringens udfordringer. Da Nordisk Ministerråd i samarbejde med tænketanken *Mandag Morgen* i 2005 præsenterede en globaliseringsrapport med titlen, *Norden som global vinderregion*, var den grundlæggende tone i rapporten, at Norden stod ganske godt rustet til at møde fremtidens globale udfordring, fordi Norden generelt scorede højt på alle økonomiske-teknologiske-kulturelle globaliseringsindikatorer.⁸⁴ Men det var også rapportens konklusion, at

82 Valdis Birkas & Søren Gade, *The NB8 Wise Men Report*, Kbh. 2010, på: http://www.um.dk/NR/rdonlyres/3C5AAEE9-9B40-48F2-856E-D35192AF5C13/0/NB8_Wise_Men_Report.pdf, se Introduction og s. 1.

83 Skal man tro Hanne Petersen Refslunds analyse i, *Nordisk-baltisk samarbejde – mellem bistandspolitik og jævnbyrdigt partnerskab?*, har de nordiske lande haft ganske vanskeligt ved at tage skridtet fra en bistands-approach til en partner-approach i forholdet til de baltiske lande.

84 I denne periode udkom der også en del forskningslitteratur, der hyldede den nordiske models konkurrencedygtighed bl.a. i det danske tilfælde centreret omkring begrebet *flexicurity* (flexible arbejdsmarkeder i kombination høj grad af 'social security'), se John. L. Campbell, John. A. Hall & Ove K. Pedersen (eds.), *National Identity and the Varieties of Capitalism. The Danish Experience* Montreal (McGill-Queen's University Press) 2006. Senest har der dog været kritik af, at Danmark under indflydelse af finanskrisens og globaliseringens udfordringer tilsyneladende er i gang med at underminere flexicurity-modellen. Denne kritik er bl.a. fremført af velfærdsstatseksperten Gøsta Esping-Andersen, se "Velkommen til

der var behov for en ny samlende nordisk vision. Som rapporten slog fast:

”De nordiske lande kan sammen skabe en vision om en region, der er drevet af virkelyst og foretag-somhed. Som er verdensmestre i at opfange tendenser og muligheder – og effektivt kan omsætte dem til anvendelige produkter, ydelser og viden. Det kræver arenaer, der er brancheoverskridende og grænseoverskridende, og hvor videnskabelig innovation bliver næret på tværs. Og det forudsætter, at befolkningerne bliver inviteret til at tænke med, når det handler om, hvordan man *også* kan gøre ting: hvordan kan vi bruge andres opfindelser på en ny måde – eller lave nogle selv?”⁸⁵

Udviklingen i de seneste år og ikke mindst finanskrisisens gennemslag har aktualiseret behovet for en ny stærk nordisk vision. Som det hedder i de nordiske samarbejdsministres seneste globaliseringsredegørelse fra 2010: ”Under de nuvarande världsekonomiska förutsättningarna är behovet av politisk sammanhållning i Norden större än någonsin. Den globala konkurrensen från växande ekonomier är påfallande stor”.⁸⁶ Det er altså som reaktion denne debat og udvikling, at der er kommet politisk handling på globaliseringsområdet, både i det uformelle nordiske regeringssamarbejde og i Rådssystemet. Startskuddet til globaliserings-satsningen kom, efter det nordiske statsministermøde i Punkaharju i Finland i 2007 enedes om en fælles, overordnet globaliseringsvision med titlen, *Möjligheternas Norden – svar på globaliseringens utmaningar*. Det resulterede efterfølgende i, at statsministrene oprettede et globaliseringsforum, hvor de mødes engang om året med indkaldte nordiske og internationale eksperter og erhvervsfolk til globaliseringsdiskussion. Som led i globaliseringsinitiativet afleverer de nordiske samarbejdsministre en gang om året en større ’progress report’ til statsministrene om de mange konkrete tiltag, der er iværksat for at omsætte globaliseringsvisionen til praksis.⁸⁷

forsikringsvelfærden”, *Berlingske Tidende*, 2.4.2011.

85 *Norden som global vinderregion. På sporet af den nordiske konkurrencemodell*, Kbh. (Nordisk Ministerråd og *Mandag Morgen*), 2005, s. 68.

86 De nordiska samarbetsministrarnas globaliseringsredogörelse till de nordiska statsministrarna 2010, på <http://www.norden.org/da/nordisk-ministerraad/globaliseringssamarbejde/samarbejdsministrenes-globaliseringsredegørelser/samarbetsministrarnas-globaliseringsredogørelse-till-statsministrarna-den-20-maj-2010/#---globaliseringsforum#---globaliseringsforum>

87 De nordiska samarbetsministrarnas globaliseringsredogörelse till de nordiska statsministrarna 2009 og 2010. Se også Punkaharju-visionen i St. Meld. 36 (2007-08).

Det er tydeligt, at man i Rådssystemet har gjort meget for, at visionen skal sive ned og reflekteres på det individuelle sektorniveau, hvor der er iværksat en lang række nye aktiviteter spændende fra fremme af nordisk topforskning til kreativ kulturudvikling, ligesom man har styrket områder inden for traditionelle satsninger som miljø og grænsehindringer. Der har ligeledes været afsat ekstra midler til globaliseringsinitiativet, samtidig med at man har omfordelt til fordel for globaliseringsinitiativet ved at mindske budgetterne for andre områder på Ministerrådets budget.

Alt dette er ikke sket uden kritik. Både i Folketinget og Stortinget har det løbende været problematiseret, at statsministrene har sat sig i førersædet og tromlet globaliseringsinitiativet igennem uden, som det påpeges, ordentlig inddragelse af Nordisk Råd. Arbejderpartiets Berit Brørby mente således under en debat i Stortinget i 2008, at det ”oser av arrogance overfor den parlamentariske siden”, når regeringerne bare beder om penge uden at gøre rede for ”hva pengene skal brukes til. Budsjettet er fortsatt for lite transparent, globaliseringsinitiativene for lite treffsikre, det er altfor mange prosjekter – nesten 1 800 – uten suksesskriterier”.⁸⁸ I Folketinget sekunderede hendes partikollega, socialdemokraten Niels Sindal:

”Jeg håber, at vi i fremtiden kan få en bedre dialog, når pengene skal fordeles. I de kommende års budget ser vi nogle snævre prioriteringer inden for forsknings- og samarbejdsministrenes budgetområde, og de to områder udgør halvdelen af globaliseringsinitiativets budget. Det er en prioritering, der bliver betalt af de velfærdsrelaterede områder som socialområdet, arbejdsmarkedsområdet, uddannelsesområdet og ikke mindst kulturområdet”.⁸⁹

I disse og andre indlæg er der som regel sammenvævet tre overordnede kritikpunkter. For det første, at der ikke opnås nok nordisk nytte af Ministerrådets konkrete satsninger. For det andet, at globaliseringsinitiativet ’stjæler’ penge fra traditionelle nordiske budgetposter, og bag dette ligger en større politisk diskussion, der i sin essens handler om, hvorvidt den nordiske model (velfærdsstat) skal forsvares i sin traditionelle nationale udformning med stærk fokus på velfærd og statslige sikrings- og interventionsordninger, eller om den skal

88 Ref. af møde i Stortinget 23.10.2008, Berit Brørby (A), på: <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2008-2009/081023/4/#a2>

89 Ref. af møde i Folketinget 23.10.2008, Niels Sindal (S), på: <http://www.ft.dk/dokumenter/tingdok.aspx?samling/20081/redegørelse/r2/beh1/forhandling.htm&startItem=29&noThread=1&singleItem=1>

transformeres med øget fokus på grænseoverskridende mobilitet, markedsorientering, innovation, topforskning og entrepreneurship. Uden at gå yderligere i detaljer med denne debat, kan man konstatere, at vægten i statsministrenes og Ministerrådets satsning tydeligvis har ligget på de sidstnævnte dimensioner. Endelig for det tredje retter kritikken sig mod en stigende følelse af politisk umyndiggørelse og ikke-inddragelse, som i dag er udbredt i Nordisk Råd. Som norske Dagfinn Høybråten (KF) slog fast på Rådets seneste session i november 2010: "Nordisk Råd er i ferd med å avpolitiseres. Vi kan ikke overlata viktige politiske beslutninger til embetsmennene, vi som politikere må ta ansvar for dette."⁹⁰

Hvis det er globaliseringsinitiativet, Høybråten særlig sigter til, burde det imidlertid nok snarere være statsministrene end embedsmændene, han rettede kritikken imod, for det er statsministrene, der har defineret denne satsning og defineret embedsmændenes arbejde med den i Ministerrådet. Set fra en mere overordnet vinkel er statsministrenes inddragelse faktisk udtryk for, at politikkerne (regeringerne) interesserer sig for emnet og interesserer sig for Norden som fællesramme for det. I en lang periode mellem midt-90'erne og 2007 var det nordiske problem nok i virkeligheden det modsatte: nemlig at regeringerne trods de mange nye initiativer ikke interesserede sig vældig meget eller intenst for den nordiske ramme. Det ændrer naturligvis ikke ved, at frustrationen over ikke-inddragelsen af Nordisk Råd er et reelt udtryk for tingenes tilstand, som måske i virkeligheden blot understreger, at dynamikken omkring udviklingen af det nordiske samarbejde ikke i samme omfang som tidligere har rod i Nordisk Råd, og at den nuværende form for parlamentarisk organisering af samarbejdet på mange områder er forældet. Det virker som om Rådets overordnede problem i dag er, at det ikke evner at være dagsordensættende, fordi politiske initiativer tages i andre fora, først og fremmest i EU, samtidig med at de parlamentariske kræfter på emner tilknyttet de europæiske og globale udfordringer først og fremmest anvendes i de nationale parlamentariske systemer. Hvilket heller ikke er overraskende, da eksempelvis den globaliseringssatsning, man har lavet på nordisk plan, er lagt mindre, end den hvert enkelt nordisk land har foretaget på nationalt plan.⁹¹

90 Dagfinn Høybråten, "Det nordiske samarbeidet må politiseres", på: <http://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Nyhetsarkiv/Hva-skjer-nyheter/2010-2011/Det-nordiske-samarbeidet-ma-politiseres/>.

91 Den danske regering har således iværksat en lang række nationale globaliseringstiltag, herunder oprettelsen af en globaliseringspulje, som ifølge det politiske forlig af 2006 herom vil øremærke store årlige milliardbeløb til denne satsning - for 2010 et beløb

Dette tydeliggør også, at der er grænser for, hvor meget nordisk renæssance man trods alt kan tilskrive globaliseringsinitiativet.

Det gælder også for Stoltenberg-initiativet, der dog samtidig igen understreger, at de store nordiske satsninger har rod på øverste regeringsniveau med stats- og udenrigsministrene som de egentlige primus motorer. I indledningen har denne rapport allerede berørt, at det mest kontroversielle og langrækkende af Stoltenberg-rapportens 13 konkrete forslag er forslaget om en gensidig militær solidaritetsforpligtelse mellem landene. Netop som denne rapport skrives, er de nordiske lande blevet enige om udformningen af solidaritetsklausulen. En nærlæsning afslører imidlertid, at den på ingen måde er af voldsom forpligtende art. Således når den ikke ret meget længere end til at konstatere, at værdifællesskabet, de fælles udenrigspolitiske interesser og den geografiske nærhed gør det naturligt for de nordiske lande at udvise solidaritet over for hinanden, fx ved katastrofer, digitale angreb og terroraktioner, og at gensidig bistand vil ske med skyldig hensyntagen til landenes forsvars- og sikkerhedspolitik og som et supplement til deres etablerede europæiske og euroatlantiske forpligtelser. Med andre ord har udenrigsministrene valgt formuleringer, der er så forsigtige og ukonkrete, at man klart må konstatere, at solidaritetsklausulen på ingen måde rokker ved landenes nuværende forskellige sikkerhedspolitiske orienteringer og prioriteringer.⁹²

Ser man nærmere på Stoltenberg-rapportens 12 øvrige forslag har de tyngde omkring luftovervågning og

svarende til 10 milliarder dkk. Den årlige fælles-nordiske satsning gennem Ministerrådet på 60-70 millioner dkk syner ikke af meget i den sammenligning, se "Aftale om udmøntning af globaliseringspuljen af 2.11.2006", på: http://www.uvm.dk/~media/Files/Udd/Erhvervs/PDF06/061102_Globaliseringsaftalen.ashx.

92 Se UD's pressemeddelelse vedr. solidaritetserklæringen af 5.4.2011 på http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/pressemeldinger/2011/norden_enige.html?id=637871#

Erklæringen, der er optrykt samme sted, har følgende ordlyd: "Ministrene understreket det sterke verdifelleskapet mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Arbeid for å fremme demokrati, folkeretten og respekt for menneskerettighetene, likestilling og bærekraftig utvikling er grunnelementer i de nordiske landenes utenrikspolitikk. På grunn av sine felles interesser og geografiske nærhet er det naturlig for de nordiske landene å samarbeide om å løse utenriks- og sikkerhetspolitiske utfordringer i solidarisk ånd. Ministrene diskuterte i denne sammenheng potensielle farer som natur- eller menneskeskapt katastrofer, digitale angrep og terrorangrep. Skulle et av de nordiske landene bli rammet, vil de andre landene, dersom de blir forespurt, bistå med relevante midler. Intensivering av det nordiske samarbeidet vil bli gjennomført i fullt samsvar med de ulike landenes sikkerhets- og forsvarspolitikk og vil utgjøre et komplement til etablert europeisk og euroatlantisk samarbeid".

havovervågning af især det nordatlantiske og arktiske område, men indbefatter også forslag om bl.a. fredsstabilisering i form af oprettelse en nordisk civil-militær Stabilization Task Force, samfundssikkerhed og samarbejde mellem udenrigstjenesterne à la samlokaliseringen af de nordiske ambassader i Berlin. Endelig har forslag 11 og 12 mere egentlig militær karakter og lægger op til at videreudvikle igangværende nordiske bilaterale eller trilaterale initiativer, der inkluderer samarbejde om militær transport, sanitet, uddannelse, materieludvikling og anskaffelse og øvelsesaktivitet (forslag 11), mens forslag 12 sigter mod at ekspandere et svensk-finsk samarbejde om opstillingen af en fælles amfibieenhed til fælles-nordisk plan. Hensigten er, at denne enhed skal kunne sættes ind i internationale operationer og på længere sigt udvikle sin egen arktiske kompetence.⁹³

I takt med at forslagene realiseres i praksis, vil de intensivere det nordiske sikkerhedspolitiske samarbejde, der har udviklet sig til en omfattende og ganske kompleks størrelse efter afviklingen af den kolde krig, bl.a. omkring fredsstabilisering i NORDCAPS-samarbejdet, fælles materielstandardisering og anskaffelse i NORDAC og udredning og udvikling af gensidige understøttende forsvarsinitiativer (NORDSUP). Hertil kan man så lægge samarbejdet om opstillingen af en nordisk kampenhed inden for rammerne af EU's Fælles Sikkerheds- og Forsvars Politik (ESDP). Disse samarbejder er komplekse, fordi de nordiske lande fortsat er delt op med Danmark Island og Norge i NATO, og Sverige og Finland udenfor. Sverige og Finland indgår dog i et samarbejde med NATO inden for Partnerskabet for Fred (PfP) og i praksis er svenske tropper også involveret i NATO's ISAF-operation i Afghanistan⁹⁴, hvor der arbejdes tæt sammen med Norge, mens Danmark her arbejder intenst sammen med den britiske styrke. I den nordiske EU-kampgruppe er Danmark på grund af sine EU-forbehold derimod ikke med, men det er Estland til gengæld blandt de baltiske lande. Set på denne baggrund er det givetvis muligt at udvikle det nordiske militære samarbejde yderligere som fremhævet i visse af Stoltenberg-rapportens forslag. Men det er ikke sikkert, at overskueligheden og entydigheden øges – eller at det sker i rent nordisk regi.⁹⁵

93 Stoltenberg-rapporten, *Nordisk Samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk*, på: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/nordiskrapport.pdf>

94 I skrivende stund har den svenske regering yderligere – og i lighed med Danmark og Norge – besluttet at deltage med fly i den NATO-kontrollerede luftaktion over Libyen.

95 Clive Archer, "The Stoltenberg Report and Nordic Security: Big Idea, Small Steps", *Danish Foreign Policy Yearbook 2010*, Kbh. (DIIS) 2010, s. 44 ff. Se også Bertel Heurlin (red.), *Nationen eller verden. De nordiske landes forsvar i dag*, Kbh. (Jurist- og Økonom-

Spørgsmålet er da også, hvilke mål og hensigter der i oprindeligt lå bag Stoltenberg-initiativet. Var det næret af en nordisk vision, eller var det snarere en national norsk vision, som kunne promoveres på en nordisk platform? Og hvis det sidste er tilfældet, hvad vil det så betyde for projektets fremtid? Disse spørgsmål kan man bedst forsøge at besvare ved at se på nærmere på initiativets forhistorie.

Det første, man bør præcisere, er, at initiativet rettelig burde kaldes Gahr Støre-initiativet. Det var Utenriksdepartementet (UD) med Støre i spidsen, som var den egentlige arkitekt og pådriver i den proces, som i efteråret 2007 skabte baggrund for det nordiske initiativ. På den ene side benyttede Støre sig af den militære debat, der var opstået henover sensommeren 2007 om at udvide det norske-svenske militære samarbejde. Denne debat havde for alvor fået tyngde, da de to landes forsvarschefer i august publicerede en fælles artikel i norske og svenske medier, hvor de slog til lyd for intensiveret militært samarbejde, især omkring materielindkøb og uddannelse og træning med henblik på at styrke norsk-svensk indflydelse inden for det europæiske og euro-atlantiske forsvarssamarbejde. For det svenske militærs vedkommende var det sidste perspektiv givet vigtigere end det norsk-svenske samarbejde i sig selv, da det ikke var nogen hemmelighed, at det svenske forsvar længe havde ønsket en tættere tilknytning til NATO, end de fleste svenske politikere var indstillet på at acceptere.⁹⁶

For den norske regerings vedkommende så dagsordenen noget anderledes ud. En af de væsentligste, hvis ikke den væsentligste dagsorden i nyere norsk sikkerhedspolitik har været den arktiske politik. Støre selv har præsenteret den således i kort form:

"På fire år har vi satt en ny dagsorden, i Norge og internasjonalt. Verden åpner øynene for muligheter og utfordringer i det nordligste av Europa opp mot Polhavet. Norge er i ferd med å utvikle et nytt europeisk sentrum med utgangspunkt i Nord-Norge og havet utenfor. Vi skriver et nytt historisk kapittel".⁹⁷

forbundets Forlag) 2007.

96 Stig A. Nohrstedt & Rune Ottesen, "Brothers in Arms or Peace? The media representation of Swedish and Norwegian defence- and military co-operation", i *Conflict & Communication on-line*, vol. 9(2) 2010, s. 5-8; Clive Archer, *The Stoltenberg Report and Nordic Security*, s. 48 ff.

97 Jonas Gahr Støre, "Forsatt satsing på Nord-Norge", *Nordlys*, 4.9. 2009, på: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2009/nord_norge-2.html?id=575816

Præmisserne for denne satsning har Støre udviklet i mange artikler og taler gennem de seneste år, og forfatteren til denne rapport har selv overværet Støre præsentere dem ved en forelæsning på Humboldt Universitet i Berlin i 16. oktober 2007.

I talen på Humboldt lagde Støre direkte eller indirekte vægt på fire forhold omkring den arktiske politik. For det første, at området er et af de overhovedet vigtigste, når det gælder om at indhente oplysninger om den klimaforandringsproces, vi befinder os i øjeblikket – en klimaforandringsproces som rammer dette område meget kontant med ismeltinger og ændrede økosystemer, som også vil få konsekvenser for resten af Europa. For det andet er området et de mest vitale ressource- og råstofområder i Europa. Her findes de vigtigste fiskeressourcer, men nok så vigtigt også de vigtigste energireserver i form af naturgas og olie, som forventeligt som en gevinst ved klimaforandringerne vil blive lettere og billigere at udvinde i fremtiden. For det tredje, og i forbindelse med de allerede nævnte forhold, vil området udvikle sig til et både trafikalt og økonomisk knudepunkt af stor interesse for Europa og verden som helhed, lød påstanden. Og endelig for det fjerde lagde Støre ikke skjul på, at Nordpolen, Svalbard og Barentshavet er et potentielt konfliktområde, ikke mindst for sammenstød mellem norske og russiske interesser.⁹⁸

Støre var yderst forsigtig i sin omgang med denne dimension, men også tvetydig, fordi han på den ene side klart søgte at nedtone konfliktperspektivet i forholdet til Rusland ("Vi lever ikke under Den Kolde Krig"), samtidig med at han på den anden side indirekte ved at fremholde EU's store potentielle interesser i området søgte at skabe EU-opbakning til de norske rettigheder. Skulle den saglige folkeretlige linje ikke slå til – og den følges hele tiden, som man senest har kunnet se af den bilaterale norsk-russiske afgrænsningsaftale vedr. Pol- og Barentshavet, der er godkendt af Stortinget og for tiden behandles i den russiske Duma⁹⁹ – er det nemlig fortsat sådan, at det er en fordel for småstater at have gode og stærke allierede i ryggen. Derfor den særlige europæisering af problematikken i denne tale,

98 Støres Humboldt tale, "The High North: New Challenges for Europe", 16.10.2007, på: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2007/challenges_for_europe.html?pid=496111. Se også Thorsten Borring Olesen, "Norden minus 1", *Weekendavisen*, 26.10.2007

99 Jonas Gahr Støre, "Mer samarbeid med Russland", *Dagens Næringsliv*, 23.3.2011, på: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2011/samarbeid_russland.html?pid=636759

der tydeligvis forsøgte at interessere Tyskland og EU for problemet.

Lige inden sin afrejse til Berlin havde Støre været vært ved et nordisk udenrigsministermøde i Bodø, hvor vinklingen i stedet havde været nordisk, og som gav anledning til et stærkt fremstød for en relancering af det nordiske samarbejde. Grundlaget for denne relancering præsenterede Støre i en tale i Oslo Militære Samfund 10. oktober 2007 – samme dag han returnerede fra Bodø. Her slog han fast, at alle lande, som gennemlever nutidens store omskiftelser, har brug for nogle stærke "ankerfester", som har vist deres styrke og holdbarhed over tid. Den kvalitet har det nordiske samarbejde, som burde reaktiveres med henblik på intensiveret samarbejde om klima og ressourceforhold i Det Høje Nord og Østersøen, forholdet til EU, forholdet til FN og naboskabet til Rusland. I talen lagde Støre ikke op til noget tungt institutionsbundet samarbejde, men bedømt på retorikken alene er det ikke urimeligt at se det nye fremstød som den største nordiske satsning siden Nordek.¹⁰⁰

Der var dog det problem, at Island og Danmark ikke havde været med til mødet i Bodø og derfor heller ikke rigtigt figurerede i visionen. Det er svært helt præcist at vide, hvorfor de to lande ikke deltog, men meget taler for, at i hvert fald for Danmarks vedkommende skyldtes det manglende interesse fra Fogh Rasmussen-regeringens side. Norden har nemlig ikke figureret på prominent plads blandt prioriteringerne for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, siden Fogh Rasmussen dannede regering i 2001, hvor USA, NATO og EU har været de foretrukne pejlemærker. Selv om Støres nordiske samarbejdskatalog, ikke mindst på grund af sit stærke fokus på Arktis, var yderst relevant for Danmark, som via Rigsfællesskabet også skal varetage de grønlandske og færøske udenrigspolitiske interesser, havde det tilsyneladende ikke kunnet motivere den danske regering til at deltage. Den foretrak at diskutere Arktis gennem Arktisk Råd (fordi USA også deltager, og fordi dansk/grønlandske og norske interesser ikke altid er sammenfaldende) og Østersø-samarbejdet i Østersørådet (hvor foruden Norden de baltiske stater og Tyskland er med) og i relation til EU's baltiske strategi.¹⁰¹

100 Jonas Gahr Støre, "Nordområdene i endring – hvordan kan Norge, Finland og Sverige styrke sitt samarbeid?", tale Oslo Militære Samfund 10.10.2007, på: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/aktuelt/taler_artikler/utenriksministeren/2007/norden_samarbeid.html?id=485410

101 Thorsten Borring Olesen, Norden minus 1; Nikolaj Petersen, "The Arctic as a New Arena for Danish Foreign Policy: The Ilulissat Initiative and its Implications", I *Danish Foreign Policy Yearbook*

Alligevel var Danmark (og Island) med, da Thorvald Stoltenberg i sommeren 2008 af de nordiske udenrigsministre blev udpeget til at udarbejde en refleksion over, hvordan det nordiske samarbejde kunne styrkes, særligt på det sikkerhedspolitiske felt og med betydeligt fokus, som det er fremgået, på Arktis. Hvad var det sket? Med den nuværende – begrænsede – adgang til det relevante kildemateriale, kan der kun gisnes, men meget tyder på, at den danske regering fik pudset sit nordiske engagement op, da der begyndte at blive mediemæssig og parlamentarisk opmærksomhed om den danske og islandske udelukkelse eller udeblivelse.¹⁰² I den nye situation valgte den danske regering enten som nødvendig 'damage control' eller som resultat af en genopvakt nordisk etos at melde sig under de nordiske faner igen og har siden deltaget i det opfølgings-samarbejdet, der har fulgt i kølvandet på Stoltenbergs refleksionsrapport.

Men som vi har set, er det ikke en ensidig satsning fra dansk side. Danmark prioriterer samtidig at udvikle samarbejdet med balterne, og nedsatte derfor i 2010 som vist sammen med Letland sin egen refleksionsgruppe til at komme med forslag til, hvordan det nordisk-baltiske samarbejde kunne udbygges. Det kan ikke afgøres, om det er ment som en afledningsmanøvre fra Stoltenberg-initiativet, men det er under alle omstændigheder med til at anskueliggøre, at det i dag som tidligere er vanskeligt at skabe store, overgribende nordiske samarbejder, fordi basale interesser og orienteringer peger i forskellig retning. Man går næppe heller galt i byen, hvis man anskuer Stoltenberg-initiativet som et, der først og fremmest er skræddersyet til at tage vare på nogle særlige norske interesser. I lyset af, at Norge har en udsædvanlig stor del af sin sokkelrigdom placeret i Det Høje Nord, en potentiel sikkerhedskonflikt med Rusland i samme område samt har oplevet et faldende NATO-engagement samme sted i post-koldkrigsperioden, er der al mulig grund til for Norge at søge at multilateralisere interessen og engagementet i området, såvel på nordisk som europæisk grundlag.¹⁰³

Man kan derfor også betvivle, om det i længden er nok til at bære en virkelig nordisk renæssance. For det første fordi Stoltenberg-initiativet kun er en barberet

version af Støres oprindelige, større vision. For det andet fordi interessen i Stoltenberg-forslagene og nordisk udenrigspolitisk samarbejde som helhed for de andre nordiske lande, og måske endda Norge selv, overlejres af andre hensyn og regionale orienteringer, der gør det vanskeligt at binde sig for fast til det nordiske. Karakteren af den indgående solidaritetsklausul demonstrerer eksempelvis til fulde, at man fortsat følger de små skridts politik, og at nordisk solidaritet indrettes efter andre prioriteringer. Helt basalt kan man henvise til, at svensk og finsk militær opmærksomhed mere knytter sig til det baltiske område end til det arktiske, og at Danmark og tilsyneladende i stigende grad også Sverige har indrettet deres militære engagement og orientering mod det globale niveau frem for det regionale niveau.¹⁰⁴ Man kan heller ikke udelukke, at det virkelige perspektiv bag Støres vision, som kan fornemmes, når man sammenholder Humboldt-talen med talen ugen før i Oslo Militære Selskab, i virkeligheden er at bruge Norden som løftestang for et større europæisk engagement i Det Høje Nord.¹⁰⁵

Diskussion og konklusion: Norden og Europa – nu, før og i fremtiden

I bogen *Europa i Norden* fra 1998 opstillede Johan P. Olsen og Bjørn Otto Sverdrup fire hypoteser om de foregående ti års udvikling i samspillet mellem den europæiske udvikling og det nordiske samarbejde. Den første blev benævnt *forvittringshypotesen*. Den hævdede, at øget europæisk samarbejde og integration af og i Europa/EU ville føre til svindende betydning og forvitring af det nordiske samarbejde. Hypotese to, kaldet *renæssancehypotesen*, forudså, at europæiseringen ville medføre vitalisering og ekspansion af samarbejdet, fordi Norden i kontakten med Europa ville opdage, hvad der var fælles, og hvad der var værd at forsvare i fællesskab. Den tredje hypotese blev benævnt *transformationshypotesen*, fordi den forudså en forandring af samarbejdet snarere end en vitalisering og ekspansion. Hypotesen her var bl.a., at de nordiske lande i stigende grad ville samarbejde inden for europæiske rammer

2009, Kbh. (DIIS) 2009, s. 35-78. Se også Njord Wegge: "The political order in the Arctic: power structures, regimes and influence", i *Polar Record*, 47(241) 2011, s. 165-176.

102 Med den begrænsede adgang til kildematerialet in mente, kan man naturligvis heller ikke udelukke, at det danske og islandske fravær i Bodø skyldtes, at de landes regeringer ikke var inviteret.

103 Rolf Tamnes, "Et større Norge", i Even Lange, Helge Pharo & Øyvind Østerud (red.), *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk. Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigen*, Oslo (Unipub) 2009, s. 259-324; Njord Wegge: *The political order in the Arctic*.

104 Clive Archer, *The Stoltenberg Report and Nordic Security*, s. 69 ff.

105 I de seneste år har EU faktisk vist stigende interesse for Arktis. I 2008 lagde Kommissionen for første gang sit syn på EU's interesser i det arktiske frem, som efterfølgende blev godkendt af Rådet i 2009. Se Njord Wegge, *The political order in the Arctic*, s. 170.

i form af EØS og EU, og at dette ville sætte dagsordenen for det nordiske samarbejde og dermed også grundlæggende forandre det. Endelig for det fjerde var der *status-quo*-hypotesen, der, som navnet siger, ikke forudså større ændringer i samarbejdsform og -intensitet.¹⁰⁶

På baggrund af den gennemførte analyse foretaget af bogens mange bidragsydere blev konklusionen, at renæssance- og status-quo-hypoteserne ingen eller meget begrænset deskriptiv værdi havde, mens forvittringshypotesen og især transformationshypotesen havde meget at bidrage med til karakteristik af udviklingen i det nordiske samarbejde siden slutningen af 1980'erne.¹⁰⁷ Så enkelt ser billedet ikke ud fra i dag. Vælger man en tyveårs-horisont, og ser på udviklingen fra Murens fald til i dag, er det stadigvæk rigtigt, at renæssance- og status-quo-hypoteserne har mindst at bidrage med, men anvender man til gengæld kun en tiårs-horisont er der tegn på, at betydningen af både renæssance og status-quo skal opjusteres.

Vi vender tilbage til disse hypoteser senere, men forinden skal tre sæt af parametre til forståelse og forklaring af udviklingen i det nordiske samarbejde i forhold til Europa, sådan som det er blevet analyseret i denne rapport, diskuteres: (1) dynamik og rammer, (2) omfang og karakter og (3) vision og nytte.

Dynamik og rammer

De seneste tyve år har Europa (frem for alt EU) sat rammen for det nordiske samarbejde. Som vist er det ikke nyt, at den europæiske dagsorden har domineret det nordiske samarbejde. Det har den gjort i store dele af efterkrigstiden. I 1970' og 80'erne var der dog en tendens til - efter Danmarks optagelse i EF i 1973 - at det nordiske institutionelle samarbejde koncentrerede sig om intra-nordiske forhold, mens det uformelle regeringssamarbejde i nogen grad gjorde det samme eller fokuserede på globale spørgsmål med FN som udgangspunkt. Med vedtagelsen af EF's Fællesakt i 1986 og med den gradvise afvikling af den kolde krig fra nogenlunde samme tidspunkt holdt Europa imidlertid for alvor sit indtog på den nordiske dagsorden i Nordisk Råd-systemet, i det uformelle samarbejde og nationalt i de enkelte nordiske lande. Resultatet af den proces blev dels gennemførelsen af EØS-samarbejdet, der gjorde hele Norden til en integreret del af EU's

indre marked, dels oprettelsen af EU, som tre af de nordiske lande besluttede at tilslutte sig.

Denne udvikling var en væsentlig anstødssten til den omfattende reorganisering af det nordiske samarbejde, som fandt sted i 1990'erne, ikke mindst under overskriften *Samarbeta i en ny tid*, hvor Europa blev gjort til det bærende omdrejningspunkt i det nordiske samarbejde såvel i EU-søjlen som i Nærområde-søjlen, men i virkeligheden også i det intra-nordiske samarbejde. Det var også denne erkendelse kombineret med ønsket om endnu stærkere europæisering af det nordiske samarbejde, som lå bag den re-sektoralisering af samarbejdet, der skete ved reformen i 2001.

Samtidig blev det nordiske samarbejde stærkt aktiveret omkring forsøgene på at skabe en ny regional orden i det nordeuropæiske-baltiske-arktiske rum som konsekvens af sammenbruddet for den orden, den kolde krig havde etableret. Dynamikken i dette engagement udgik fra såvel Nordisk Råd-systemet som fra de nordiske stater enkeltvis, hvor der blev skabt en frugtbar dynamik mellem Rådsinitiativer, fællesnordiske regeringsinitiativer og enkeltstatsinitiativer. Selv om nogle af sidstnævnte var konkurrencedrevne med vægt på national interessevaretagelse frem for nordisk samarbejde, har initiativerne grundlæggende og på den lange bane suppleret hinanden i forsøget på at understøtte demokrati, økonomisk udvikling, sikkerhed og stabilitet i regionen. Det har været en succeshistorie, som har understreget det nordiske samarbejdes styrker i alle dets facetter.

Ser man bort fra nærområdedimensionen, virker det imidlertid som om det nordiske samarbejde blev nedprioriteret og kørt ud på et sidespor fra slutningen af 1990'erne og frem til 2007. Den vedvarende debat om, at det nordiske samarbejde måtte effektiviseres, gøres relevant, konkret og nytteorienteret, herunder de faktisk gennemførte reformer af både Nordisk Råd og Nordisk Ministerråd afspejlede snarere frustration end engagement og rådvildhed frem for vision. Ser man på budgetudviklingen, stod den også i stampe og gik ligefrem væsentligt tilbage målt på nordisk BNP-baggrund. Dette signalerede status-quo eller måske endda forvitring frem for noget andet.

Der kom igen mere dynamik ind i samarbejdet fra omkring 2007, da de nordiske statsministre blev enige om at gøre et fælles fremstød for at finde nordiske veje til at tackle udfordringen fra globaliseringen. Satsningen lå dog mest på idéudviklingsplanet gennem oprettelsen af Globaliseringsforummet og i en reorientering af Ministerrådets arbejde og budgetter over mod globa-

106 Johan P. Olsen & Bjørn Otto Sverdrup, *Europa i Norden*, s. 11 f.

107 Johan P. Olsen & Bjørn Otto Sverdrup, *Europa i Norden*, s. 21 f.

liseringsemner. Men igen fulgte der kun ubetydelige ekstra penge med, og i hård cash var satsningen minimal i forhold til den, der blev drevet på nationalt hold. Omvendt var reallokeringen inden for Ministerrådets budgetter også forholdsvis begrænset. Overordnet set virker det som om, at det nordiske globaliseringsinitiativ frem for alt fungerer som en arena, der skal understøtte og legitimere de globaliseringssatsninger og -reformer, der foretages på nationalt plan. Om det er udtryk for eller skaber nordisk renæssance, er tvivlsomt.

Stoltenberg-initiativet og Gunnar Wetterbergs forbundsstatstanker har mere nordisk renæssance i sig. Den forholdsvis omfattende debat, der har været i medierne og ved nordiske møder omkring Wetterbergs bog, viser, at der fortsat er et engageret rum for at diskutere udvidet nordisk samarbejde. Dette underbygges i øvrigt af den opinionsundersøgelse, der blev foretaget i alle de nordiske lande samtidig med publiceringen af bogen, og som viste, at 58% var imod og 44% for en nordisk forbundsstat. Samme undersøgelse viste nemlig også, at 56% af respondenterne gerne så det nordiske samarbejde udvidet, mens 42% fandt det passende. Tallene, og ikke mindst sidstnævnte talpar, tyder på, at der i dag er stor opbakning til det nordiske samarbejde, selv om besvarelserne på nogle af de øvrige spørgsmål afslørede en behersket viden om det faktiske nordiske samarbejde, som kan give anledning til at betvivle, hvor forpligtende svarene er.¹⁰⁸

Jonas Gahr Støres og den norske regerings genlancering af det nordiske samarbejde som basis for en større udenrigs- og sikkerhedspolitisk satsning har med sine mindelser om den skandinaviske forsvarsforbundstanke fra slutningen af 1940'erne også renæssance-potentiale i sig. Initiativet viser, at Norden stadigvæk er interessant som ramme for politiske satsninger, ligesom initiativet gav anledning til, at selv medierne for en gangs skyld bragte nordisk samarbejde ind i overskrifterne igen. Man kan ligeledes argumentere for, at den måde, den danske regering reagerede på i situationen, afslørede, at endnu i dag gør en nordisk etos sig gældende, når der lægges op til større projekter i Nordens navn.

På den anden side er det også tydeligt, at Stoltenberg-initiativet og reaktionerne på det indeholder nogle af de samme historiske elementer, som altid har fået de nordiske 'grand designs' til at falde sammen. Der skal ikke meget analyse af initiativets tilblivelse og visioner til, før det står klart, at det er mere skræddersyet til

at tage hånd om norske problemer og dilemmaer end fælles-nordiske. Det markante fokus på Arktis er en stærkere norsk prioritet end nordisk. Initiativet skaber fin synergi med nogle fælles-nordiske prioriteringer, men for Danmark, Finland og Sverige er der enten andre fora, hvor man (Danmark) hellere vil diskutere Arktis, eller andre nærområder, hvor man hellere vil satse. Det dansk-lettske vismandsprojekt er udtryk herfor. Dette forhindrer ikke, at man som resultat af Stoltenbergs refleksion faktisk ender op med udvidede og supplerende nordiske samarbejdstiltag, der vil føje sig til den mosaik – eller det spindelvæv – af nordisk samarbejde, som allerede findes. Men det vil næppe løfte det nordiske samarbejde til kvalitative nye højder. Den meget beherskede formulering af solidaritetsklausulen mere end antyder dette.¹⁰⁹

Stoltenberg-initiativet demonstrerer altså, at en række af de historiske dynamikker og strategier, der har gjort sig gældende omkring det nordiske samarbejde fortsat er virksomme. For det første er det endnu et eksempel på, at bæredygtig dynamik udgår fra det øverste regeringsniveau – der er ikke som i EU tale om, at 'spill-over' eller institutionel dynamik fra integrationen selv eller dens institutioner spiller en væsentlig rolle. For det andet er det endnu et eksempel på, at de store nordiske planer søger at bruge det nordiske samarbejde som et redskab til at realisere nationale målsætninger. Dette er på den ene side en tungvejende grund til, at de aldrig bliver til noget eller kun bliver det i udvandet form. På den anden side har det nordiske samarbejde stadigvæk en sådan betydning og kraft, at alle de nordiske regeringer (til slut) stiller op for at deltage i sonderingerne, hvad enten det skyldes, at man ikke ønsker at blive hægtet af og miste indflydelse på den nordiske dagsorden, eller det skyldes, at den nordiske etos fortsat er så virksom, at en regering ikke kan undslå sig den. Endelig for det tredje tyder initiativet på – selv om denne analyse ikke endegyldigt kan afklare, hvor stærkt denne dimension har præget dets tilblivelse – at det stadigvæk gælder, at det nordiske samarbejde kan anvendes som platform for en tilnærmelse til Europa eller en europæisk tilnærmelse til Arktis.

Omfang og karakter

Til afklaringen af det nuværende nordiske samarbejdes betydning og status må diskussionen også gå lidt nærmere ind på udviklingen i omfanget og karakteren

108 *Undersøgelse af den nordiske befolknings kendskab og holdning til NR/NMR og et særligt forstærket nordisk samarbejde*, Oxford Research, Kbh. oktober 2010.

109 Spindelvævsmetaforen er en 'klassiker', som den svenske politolog Nils Andrén anvendte allerede i 1960'erne til karakteristik af det nordiske samarbejde, se fx Nils Andrén, "Nordisk integration – synspunkter och problemställningar", *Internasjonal Politikk*, vol. 4(4) 1966, s. 370-387.

af det nordiske samarbejde siden 1988. Det vil være umuligt at dække alle relevante emner og vinkler inden for denne tematik i denne diskussion, men syv aspekter vil blive trukket frem her.

For det første betød opbruddet i de europæiske strukturer, der var tæt forbundet med afviklingen af den kolde krig, at udenrigs- og sikkerhedspolitiske emner nu blev dominerende i det institutionelle nordiske samarbejde, hvilket var lidt af en revolution sammenlignet med tiden før 1987/88. Men – for det andet – skete der samtidig også det, at skellene mellem eksterne og interne dimensioner i det nordiske samarbejde i stort omfang blev udvisket. Når de nordiske lande alle blev medlemmer af det indre marked med dets omfattende og indgribende policy-forpligtelser, blev EU til indenrigspolitik snarere end udenrigspolitik, selv om det skifte især satte EØS-landene i nogle reelle dilemmaer. Det er ikke mindst på den baggrund, at de norske regeringer i deres stortingsmeldinger om årets udvikling i det nordiske samarbejde kontinuerligt har understreget, at det nordiske samarbejde, både det formelle i Ministerrådet og det uformelle regerings-samarbejde, er af allerstørste vigtighed for Norge. Som det blev understreget i beretningen for 2004-05:

“Nordisk samarbeid i EU-relaterte saker gir anledning til å gjøre norske synspunkter og interesser kjent blant EU-landene. Danmarks, Finlands og Sveriges EU-medlemskap gjør nordisk innflytelse gjeldende i EU. Dette har bidratt til at åpenhet og innsyn, miljøpolitikk, arbeidsmiljø, sysselsetting, sosiale spørsmål og likestilling, forbrukervern og matvaresikkerhet nå står mer sentralt på EUs dagsorden. Det er i felles nordisk interesse å styrke denne utviklingen. I lys av EUs fortsatt dynamiske utvikling er det naturlig at europaspørsmål nå utgjør en stor del av den nordiske dagsordenen og at EU-saker er et fast og viktig innslag på nordiske ministermøter”.¹¹⁰

Samtidig – for det tredje – besværliggør de nordiske landes forskellige tilknytninger til EU det nordiske samarbejde. De nordiske EU-medlemmer har forpligtelser over for EU, som EØS-landene ikke har – et forhold stortingsmeldingen fra 2004-05 kommenterede på følgende vis:

110 St. Meld. 43 (2004-05), kap. 8.1. Andetsteds i samme St. Melding læser man (kap. 6.3.): “Det er av stor betydning for Norge å sikre at saker til behandling i EU og EØS av fellesnordisk betydning drøftes i en nordisk ramme på et tidlig tidspunkt. I tillegg til å identifisere fellesinteresser er det viktig for å få rettet oppmerksomheten mot saker hvor man ikke har sammenfallende interesser.”

”Samarbeidet i internasjonale organisasjoner har endret karakter etter at Danmark, Finland og Sverige ble medlemmer av EU. Samarbeidet er i dag mer uformelt, og det kan være en utfordring å opprettholde den nordiske profilen samtidig som de nordiske EU-land må avstemme sin politikk innenfor rammen av EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Fra norsk side må vi derfor arbeide aktivt for å opprettholde et fortsatt nært og fortrolig samarbeid om aktuelle utenrikspolitiske spørsmål”.¹¹¹

Ambitionen om at styrke et ”nært og fortroligt” nordisk samarbejde suppleres i øvrigt af, at Norge efterhånden har koblet sig på betydelige dele af samarbejdet inden for EU’s fælles udenrigs-, sikkerheds og forsvarspolitik. Norge er eksempelvis tættere tilknyttet forsvarssamarbejdet end Danmark er, mens det står klart, mens denne rapport skrives, at kun Finland og Danmark, men ikke Sverige tilslutter sig den nye Europagt til sikring af finansiel stabilitet i EU. På bundlinjen står, at disse forskellige nordiske indbindinger i EU komplicerer det nordiske samarbejde.

Det er endvidere interessant, at de nordiske lande – for det fjerde – i hovedsagen har afstået fra at præsentere sig som en blok over for EU gennem præsentation af fælles oplæg, og at det enkelte land ofte tager betydelige initiativer, som ikke er koordineret med de andre lande først. Eksemplerne på mangel på fællesoptræden relaterer sig som vist bl.a. til de nordiske EU-landes optræden på EU’s intergovernmentale regeringskonferencer, ligesom et oplagt eksempel på mangel på nordisk forhåndskonsultation var måden, den finske regering lancerede idéen om EU’s Nordlige Dimension. På den anden side betyder manglen på koordination ikke nødvendigvis, at nordiske kerneprioriteringer som miljø, ligestilling og forbrugerpolitik ikke bliver stærkt markeret. Det gør de som regel, fordi de indgår som prioriterede elementer i de nordiske landes enkeltoplæg, ligesom man må konstatere, at Den Nordlige Dimension i dag er et bredt accepteret og integreret element i det nordiske samarbejdes naboskabspolitik.

At de nordiske lande ikke formår eller ønsker at optræde koordineret i EU’s beslutningsfora, er kun den ene side af medaljen. Den anden er - for det femte - at samarbejdet omkring, hvordan Norden på sin hjemmebane så at sige tilpasser sig lovgivning eller bredere EU-udfordringer, heller ikke virker voldsomt koordineret. Vedrørende direktivimplementering har vi set, at der foregår et samarbejde, der mest handler om,

111 St. Meld. 43 (2004-05), kap. 8.1.

hvordan man teknisk 'smartest' omsætter direktiver til national lovgivning, mens der ikke er meget fokus på, hvordan man i implementeringsprocessen undgår at skabe gensidige økonomisk-juridiske barrierer, endsig bruger processen offensivt som element i det højt prioriterede nordiske samarbejde, der foregår om nedbrydningen af grænsehindre. I det hele taget må man konstatere, at det i dag på mange områder i højere grad er europæiske processer, der bidrager til at nedbryde grænsehindre i Norden end egen nordisk indsats. Det ville det i øvrigt også være, hvis de nordiske lande turde tage så radikalt et skridt som i fællesskab at indføre Euroen. Det ville givetvis være det mest virkningsfulde skridt, man ville kunne tage for at nedbryde grænsehindre ikke kun over for Europa, men også i Norden. Men ligesom med forbundsstatidéen er det svært at forstille sig Norden tage et sådan skridt i fællesskab i overskuelig fremtid.

For det sjette har rapporten flere gange slået fast, at det nordiske samarbejde har spillet en vigtig og frugtbar rolle omkring stabiliseringen af nærområderne og udviklingen af den nordiske naboskabspolitik i post-koldkrigsperioden. Succesen har imidlertid også skabt nogle dilemmaer, hvoraf det ene helt grundlæggende handler om at få tid og plads til at pleje det nordiske samarbejde, når det regionale samarbejde, som tilfældet er i dag, er pakket ind i myriader af regionale samarbejdstiltag. Seneste skud på stammen er et uformelt britisk-nordisk-baltisk-samarbejde som blev lanceret ved et to-dages-møde mellem statsministrene i januar 2011.¹¹² Spørgsmålet er, om ikke møttingspunktet er nået for, hvor mange flere multilaterale organiseringer og institutionaliseringer af nærområde- og naboskabspolitikken, der kan skabes, hvis overblikket skal bevares, og hvis der overhovedet skal være kræfter til at pleje det intra-nordiske samarbejde. Dilemmaet, der rejser sig er naturligvis, som der vendes tilbage til nedenfor, om der fremover overhovedet skal sættes på det nordiske, eller om det nordiske samarbejde er blevet overlejret af andre – og vigtigere – samarbejder.

Det sidste spørgsmål næres også af den debat, som vi har set er blevet rejst af de nordiske rådsparlamentariker selv. Her er en fornemmelse af at være blevet sat til side, at være i stigende grad overflødiggjort, og det er derfor Høybråten og andre parlamentariker slår til lyd for, at samarbejdet må politiseres. Men kravet bliver ikke enkelt at opfylde. Det gør det ikke, fordi den tunge politisering finder sted i andre fora: på den ene side

i EU, som udvikler den lovgivning, som Nordisk Råd langt hen må tilpasse sig, også på tidligere intra-nordiske områder, som europæiseres i takt med EU's samarbejds ekspansion, og på den anden side de nationale parlamenter, som arbejder med de nationale input og tilpasninger til denne proces. Problemet er derfor grundlæggende, at Nordisk Råd-parlamentarikerne i dag sidder for langt tilbage i den politiske fødekæde.

Dette problem kunne eventuelt justeres ved at nordificere visse samarbejdsområder, fx omkring indre marked-grænsehindringsproblematikken. Men det har der som vist ikke været vilje til, og det ville også nødvendiggøre en form for overnationalisering af det nordiske samarbejde. Man kan endelig spørge sig, om det politiske marginaliseringsproblem ikke er størst for parlamentarikerne fra EØS-landene, som også sjældent deltager i EU-relateret lovgivning på nationalt plan. Det er i hvert fald påfaldende, at det ser ud til at være norske parlamentariker, som i øjeblikket er mest skeptiske over for tingenes tilstand i Nordisk Råd.

Inden vi vender tilbage til spørgsmålet om, hvilke hypoteser der har mest relevans til beskrivelse af det nordiske samarbejdes udvikling i de seneste 10-20 år, skal det understreges, at denne analyse kun kan komme med nogle kvalificerede bud på hypotesernes individuelle relevans. For de seneste ti år foreligger der så lidt og spredt forskning om det nordiske samarbejdes udvikling, at der ikke er meget hjælp at hente der, ligesom rapporten med sin overordnede og kalejdoskopske tilgang ikke ser sig i stand til med solidt forskningsbelæg at konkludere entydigt på spørgsmålet. Men denne rapports analyse tyder ikke desto mindre på, at alle fire hypoteser må i spil til karakteristik af det seneste tiårs udvikling. Det parlamentariske problem i Nordisk Råd antyder, at en forvittringsproces fortsat har aktualitet og kræver en form for nytænkning, hvis den skal stoppes. Det gjorde situationen i 1989 også, men da havde man forslag til, hvad man skulle gøre ved situationen, nemlig at øge den eksterne orientering af arbejdet. I dag virker debatten mere rådvild med hensyn til at finde konkrete løsningsforslag. Status-quo har der også været meget af på dag-til-dag niveauet i det nordiske samarbejde. Bevillingsrammen for Rådssamarbejdet har været ret konstant, og det har de temaer, man har arbejdet med i det nordiske samarbejde, også. Den øgede satsning på globaliseringstiltag fra 2007 har heller ikke afgørende rokket ved budgetprofilen, selv om det højeste politiske niveau har engageret sig mere i arbejdet.

Transformationsteser er måske den, der har mindst at tilbyde til beskrivelse af den seneste udvikling. Der

¹¹² Se, "PM hosts Nordic-Baltic summit in London", 19.1.2011, på: <http://www.number10.gov.uk/news/latest-news/2011/01/uk-hosts-nordic-baltic-summit-58940>

er naturligvis sket ændringer via omorganiseringen af Nordisk Råd (re-sektoraliseringen i 2001) og reduktionen af antallet af ministerråd i 2005, men det er ikke noget, der for alvor har rokket ved arbejdets karakter. Det kan dog ikke afgøres af denne rapport, om den øgede europæisering, der er sket af både institutions-samarbejdet og det uformelle regeringssamarbejde, har flest træk til fælles med forvitring eller med transformation. Men at det påvirker samarbejdet, er helt klart. Endelig, hvad renæssancehypotesen angår, har der været tale om en renæssance for det nordiske samarbejde gennem de seneste 3-4 år både i diskursen og via Stoltenberg-initiativet i intensitet og prioritering af det nordiske regeringssamarbejde. Derimod er det åbent spørgsmål, om disse udviklingstræk også kan sandsynliggøre en hypotese om, at det nordiske samarbejde mere specifikt har oplevet en renæssance i relation til en europæisk dagsorden.

Lægger man et længere perspektiv og anvender hypoteserne til at indfange udviklingen gennem de seneste to årtier er der næppe tvivl om, at transformationshypotesen som argumenteret af Johan P. Olsen og Bjørn Otto Sverdrup stadig er den væsentligste at bringe i spil. Samtidig er det lige så indlysende, at den ikke kan stå alene, og at de tre øvrige hypoteser også må seriøst testes for at få et retvisende billede af det komplekse forhold, der har kendetegnet relationen mellem det nordiske samarbejde og Europa siden Murens fald.

Visioner og nytte

Det er denne forfatters opfattelse, at det nordiske samarbejde har en væsentlig betydning og vigtighed i sin egen ret, om ikke andet fordi gode naboskabsrelationer er et uvurderligt gode. Det gælder for forholdet mellem stater, som det gør for den enkelte borger hjemme på villavejen. Her er der med andre ord tale om virkelig nordisk nytte. Analysen her har også vist og argumenteret for, at særligt i den nordiske nærområdepolitik har samarbejdet været nyttigt og til tider dynamisk. Det gælder både det institutionelle samarbejde og det uformelle regeringssamarbejde, som har formået at stimulere og supplere hinanden. Desuden er det muligt, som vi også har set både Støre og Henrik Dam Kristensen påpege, at der i det nye udvidede EU vil ske en form for regionalisering af visse aspekter af EU-samarbejdet, hvor det nordiske samarbejde kan blive en værdifuld spiller i en sådan proces. Omvendt kan der også være god grund til i en tid, hvor man i Bruxelles seriøst har diskuteret, om EU står i så stor en Euro-krise, at det kan blive vejen til en opløsning eller modificering af samarbejdet, at man 'nurser' det nordiske samarbejde lidt. Endelig, og ikke mindst vigtigt i et

norsk perspektiv, giver det nordiske samarbejde adgang til information og påvirkning af EU-samarbejdet, som Norges EØS-status ikke giver automatisk adgang til.

Disse konklusioner ændrer dog ikke ved, at der er meget i øjeblikket, der taler for, at det nordiske samarbejde både mangler en ny overordnet vision og et nyt institutionelt set-up, der matcher de udfordringer, arbejdet står over for, ikke mindst i relation til EU. Der ligger i øjeblikket en vision på bordet, der argumenterer for oprettelsen af en nordisk forbundsstat inden for en EU-ramme og gennemført i løbet af en 15-20 år. Forslaget er rationelt og bygger fundamentalt set på samme logik som fællesmarkedstankerne i 1950'erne: en forbundsstat vil skabe en stærkere nordisk økonomi gennem udnyttelsen af de fordele, som en bedre arbejdsdeling, et marked uden grænsehindre og teknologideling vil skabe; det vil øge Nordens stemme i verden og ruste os bedre til at forsvare den nordiske model. Bortset fra en vis tvivl hos forfatteren om, hvor stor konsensus, der i dag er om, hvad den nordiske model egentlig er og går ud på, er det svært at se, hvordan man politisk skulle kunne samle opbakning til idéen. Bare spørgsmålet om EU-tilslutning vil potentielt være nok til, at idéen aldrig ville lette fra diskussionslokalerne til den praktiske politikverden. Det er fortsat sådan, at Norden aldrig bliver større og mere integreret, end der er politisk vilje til, hvilket er en understregning af en af denne rapporters hovedkonklusioner: at det først og fremmest er de nordiske lande selv og deres befolkninger, der begrænser det nordiske samarbejdes karakter og virkefelt.

Samtidig er der god grund til at spørge, om det nordiske spindelvævssamarbejde og den nordiske kompromistradition – eller den mindste fællesnævners tradition – er bedst til at ruste Norden til de udfordringer, som ikke mindst EØS- og EU-medlemskaberne bibringer. Som det ser ud i øjeblikket, er der fare for, at Nordisk Råd-samarbejdet ender som et rent legitimitationsprojekt for den nordiske tanke og som ambassadørkorps for nærområdepolitikken. Er det nok?

Skal man svare på dette, må man først igennem et par afklaringer. Mener vi i Norden, at Norden er så vigtig, at vi for alvor vil satse på nordisk samarbejde? Der er gode argumenter for, som Ole Wæver og Mikael af Malmberg allerede i 1990'erne fremhævede, at Norden er en tidsbunden konstruktion, hvis tid er ved at løbe ud, og som ville blive erstattet af andre og vigtigere og vægtigere regionale konstruktioner, ikke mindst EU.¹¹³

113 Ole Wæver, *Nordic Nostalgia*; Mikael af Malmberg, *Geopolitik och kulturell konstruktion i Norden*.

Der er også her diskussionen om den nordiske model kommer ind igen. For svaret på, hvordan man vil organisere sig i det nordiske samarbejde, og hvor meget vægt, man vil lægge på det, er afhængigt af, hvorvidt man opfatter modellen som særlig nordisk skabt af nordisk kultur og historie eller som en variation over et europæisk tema, man i dagens globaliserede verden i virkeligheden forsvarede bedre på europæisk plan.

Valget afhænger altså i virkeligheden meget af identitet. Identiteter er imidlertid ikke eksklusive og monolitiske og derfor kan et forsvar for nordisk samarbejde godt gå i hånd i hånd med et europæisk engagement, og nordisk samarbejde forenes med europæisk samarbejde. Meget ville imidlertid være hjulpet for samarbejdet, hvis de nordiske lande kunne nå frem til samme type medlemskab af EU. Det er tankevækkende, at det er norske politikere, der tilsyneladende har det vanskeligst med afpolitiseringen af Nordisk Råd-samarbejdet, og det er nærliggende at se en forbindelse mellem dette og den stigende europæisering af den nordiske dagsorden, som ikke behandles politisk i Rådssystemet, men derimod kun i de nationale parlamenter i de lande, som er EU-medlemmer. Der er en pris at betale for EØS-statusen.

Eksemplet peger også på, at den virkelige udfordring nok ikke ligger i at parre nordisk identitet med europæisk identitet, men snarere at bygge bro mellem en stærk national identitet og et forpligtende nordisk og europæisk engagement. Det er ikke kun et problem EØS-landene slås med – det gør EU-medlemslandene så afgjort også, hvilket et opslag i de senere årgange af *Eurobarometer* dokumenterer. Ser man på opinionstallene her, ser Finland i øjeblikket ud til at have den mest EU-skeptiske befolkning af de tre nordiske EU-lande, og en af de mest skeptiske i Europa.¹¹⁴ Kan man ikke overbevise de nordiske befolkninger og måske endda regeringer om, at der er fordele ved et øget nordisk og europæisk samarbejde, der nødvendigvis må involvere elementer af suverænitetsoverdragelse til fælles institutioner, så skal man indrette samarbejdets og dets målsætninger efter det, men samtidig også acceptere de begrænsninger, i tyngde og effektivitet, det giver.

114 Thorsten Borring Olesen, "A Nordic Sonderweg to Europe. Integration History from a Northern Perspective", i Helge Høibraaten & Jochen Hille (eds), *Northern Europe and the Future of the European Union - Nordeuropa und die Zukunft der Europäischen Union*, Berliner Wissenschaftsverlag, Berlin 2011 (under udgivelse).

ANDRE RAPPORTER I SERIEN

- RAPPORT # 1:** «Forvaltningsmessige konsekvenser av EØS/EU. Sentraladministrasjonen – norsk og europeisk.»
Av Morten Egeberg og Jarle Trondal
- RAPPORT # 2:** «Norsk identitet og Europa»
Av Thomas Hylland Eriksen og Iver B. Neumann
- RAPPORT # 3:** «EU/EØS-rett i norske domstoler»
Av Halvard Haukeland Fredriksen
- RAPPORT # 4:** «Analyse av Norges avtaler og samarbeid med EU på fiskeriområdet»
Av Torben Foss
- RAPPORT # 5:** «Norwegian Non-Governmental Actors in Brussels 1980 – 2010
Interest Representation and Lobbying»
Av Kjell A. Eliassen og Pavlina Peneva
- RAPPORT # 6:** «Den femte frihet og Kunnskapens Europa Konsekvenser for Norge»
Av Meng-Hsuan Chou og Åse Gornitzka
- RAPPORT # 7:** «Iceland and the EEA, 1994-2011»
Av Eiríkur Bergmann
- RAPPORT # 8:** «EØS-avtalen og norsk energipolitikk»
Av Ole Gunnar Austvik og Dag Harald Claes
- RAPPORT # 9:** «Norges forhold til EU på mat- og landbruksfeltet»
Av Frode Veggeland
- RAPPORT # 10:** «Migrasjon og integrasjon: Norges tilknytning til EU»
Av Jan-Paul Brekke
- RAPPORT # 11:** «Fortiet, forsinket og forvrengt? Norske mediers dekning av forholdet til EU»
Av Tore Slaatta
- DESSUTEN:** «plux. Hovedsakelig harmløs. Den norske modellen i Brussel.»
Av Kjetil Wiedswang og Per Elvestuen



Europautredningen

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU

Den 7. januar 2010 besluttet Regjeringen å nedsette et forskningsbasert, bredt sammensatt offentlig utvalg som skal foreta en grundig og bredest mulig gjennomgang av EØS-avtalen og konsekvensene av avtalen på alle samfunnsområder.

Utvalgets mandat er som følger:

«Utvalget skal foreta en bred og grundig vurdering av politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser (herunder velferds- og distriktpolitiske) av EØS-avtalen.

Det skal legges særlig vekt på å vurdere betydningen av utviklingen i EU og EØS etter inngåelsen av EØS-avtalen for avtalens omfang- og virkemåte. Eksempler på områder det kan være naturlig å utrede er bl.a. distriktpolitikk, demokrati på alle styringsnivå, nærings- og arbeidsliv samt forvaltning av naturressurser og miljø. Utvalgets arbeid skal inkludere en gjennomgang av erfaringene med Schengen-avtalen og øvrige samarbeidsordninger med EU.

Utvalget skal ha vekt på beskrivelser og vurderinger av EØS-avtalens og øvrige avtaler/samarbeidsordningers betydning og virkemåte. Arbeidet i organene som ble opprettet for å overvåke EØS-avtalens funksjon, vurderes også.»

Utvalgsmedlemmer:

Fredrik Sejersted (leder), Liv Monica Bargem Stubholt (nestleder), Frank Aarebrot, Lise Rye, Dag Seierstad, Helene Sjursen, Fredrik Bøckman Finstad, Kate Hansen Bundt, Karen Helene Ulltveit-Moe, Jonas Tallberg, Jon Erik Dølvik, Peter Arbo. Sekretariatet ledes av Ulf Sverdrup, og er lokalisert ved Senter for europarett (UiO). For mer informasjon se: www.europautredningen.no



Europautredningen

Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU

ISBN 978-82-93145-24-0 (trykt) • ISBN 978-82-93145-25-7 (nett)