

FOKUS: NORDEN OG BREXIT

Norden og Storbritannia – et nytt avsnitt

 Kristin Haugevik & Ulf Sverdrup
NUPI
Sammendrag

I denne temautgaven av *Internasjonal Politikk* ser vi nærmere på hva Storbri­ tannias EU-uttreden vil kunne bety for Norden og de enkelte nordiske land. Litt over et år er gått siden folkeavstemningen i Storbritannia, hvor et flertall av de stemmegivende gikk inn for å melde Storbritannia ut av EU. «Brexit» markerer etter alt å dømme et veiskille i europeisk politisk historie, og vil prege europeisk politikk i mange år fremover. Utfallet av forhandlingene er usikkert, de langsiktige konsekvensene av Storbri­ tannias uttreden likeså. Men det som er sikkert er at brexit allerede har skapt uro og usikkerhet i Europa, og at det vil endre både Storbri­ tannias rolle i Europa og dynamikken innad i EU. Brexit vil også med all sannsynlighet være av stor betydning for de nor­ diske landene – Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige – som hører til i det nordvestlige hjørnet av Europa og historisk sett har hatt tette bånd til Storbri­ tannia. Uavhengig av sin formelle tilknytning til EU, vil de alle måtte redefinere sine forhold ikke bare til Storbri­ tannia, men også til Europa og EU post-brexit.

Nøkkelord: Norden • brexit • EU • Storbri­ tannia • europeisk integrasjon

Litt over ett år er gått siden folkeavstemningen i Storbri­ tannia, hvor et flertall av de stemmegivende gikk inn for å melde Storbri­ tannia ut av den europeiske unionen (EU). I mars 2017 sendte May-regjeringen brevet som formelt varslet EU om at

Storbritannia ønsket å gå ut; i juni 2017 startet forhandlingene om vilkårene knyttet til Storbritannias uttreden. «Brexit» markerer etter alt å dømme et veiskille i europeisk politisk historie, og vil utvilsomt prege europeisk politikk i mange år fremover. Utfallet av forhandlingene er høyst usikkert, de langsiktige konsekvensene av Storbritannias uttreden likeså. Men det som er sikkert er at brexit allerede har skapt uro og usikkerhet i Europa, og at det vil endre både Storbritannias rolle i Europa og dynamikken innad i EU. Brexit vil også med all sannsynlighet være av stor betydning for de nordiske landene – Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige – som hører til i det nordvestlige hjørnet av Europa og historisk sett har hatt tette bånd til Storbritannia. Uavhengig av sin formelle tilknytning til EU, vil de alle måtte redefinere sine forhold ikke bare til Storbritannia, men også til Europa og EU post-brexit. Kanskje vil Storbritannias uttreden flytte det politiske tyngdepunktet innad i EU. Kanskje vil Storbritannias fremtidige relasjon til EU hente inspirasjon fra den tilknytningen Island og Norge har gjennom EØS-avtalen – iallfall som en overgangsløsning. I denne temaavgaven av *Internasjonal Politikk* ser vi nærmere på hva Storbritannias EU-uttreden vil kunne bety for Norden og de nordiske land. Hvilke konsekvenser vil brexit kunne få for de nordiske landenes fremtidige forhold til EU og Storbritannia? Hvordan påvirker brexit deres hjemlige debatter om europeisk integrasjon og EU-medlemskap?

De fem nordiske landene har mange likheter, men det er også vesentlige forskjeller mellom dem, for eksempel hva gjelder geografisk beliggenhet, størrelse, historie, økonomi, naturressurser, forhold til stormaktene og valg av tilknytning til EU og NATO.¹ Disse forskjellene i rammebetingelser, identitet, handlingsrepertoar og politisk praksis utgjør en viktig del av bakteppet for analysen av hvordan brexit er blitt motatt og håndtert i de nordiske landene så langt. De fem enkeltanalysene er skrevet av forskere med særlig kompetanse på sine lands utenrikspolitikk og relasjonen til Storbritannia og EU: Artikkelen om Danmark er skrevet av *Catharina Sørensen* fra Tænketanken Europa og *Anders Wivel* fra Københavns Universitet. De fire øvrige artiklene er skrevet av forskere ved de respektive utenrikspolitiske instituttene: *Björn Fägersten* fra Utrikespolitiska institutet (UI) har skrevet om Sverige, *Juha Jokela* fra Ulkopoliittinen instituutti (FIIA) om Finland og *Kristin Haugevik* fra Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) om Norge. *Baldur Thorhallsson* og *Pétur Gunnarsson* fra Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands (IIA) ved Universitetet på Island har skrevet bidraget om Island.

Artiklene gir innblikk i de nordiske landenes refleksjoner rundt og tilnærming til brexit, slik det så ut i forløpet til folkeavstemningen og frem til sommeren 2017. Vi kan selvfølgelig ikke utelukke at bildet vil endre seg etter hvert som uttredelsesvilkårene faller på plass og forhandlingene om den fremtidige relasjonen kommer i gang. I denne innledningen presenterer vi likevel noen overordnede og sammenlignende betraktninger, basert på det vi vet om brexit-forhandlingene og de nordiske landenes tilnærming per september 2017.

¹Det finnes en stor og variert faglitteratur om Nordens og de nordiske landenes rolle i Europa og verden, se f.eks. Rokkan (1987); Salmon (1997); Hansen & Wæver (2002) og Archer (2008).

Nordens forhold til europeisk integrasjon og Storbritannia

Historisk sett har det vært en nær og ofte eksplisitt kopling mellom Storbritannia og de nordiske landenes tilnærming til det europeiske integrasjonsprosjektet. Hverken Storbritannia eller de nordiske landene var med i EUs spede begynnelse, på 1950- og 1960-tallet. I stedet ble det tidlig skapt et bånd mellom Storbritannia og de nordiske landene gjennom etableringen av den konkurrerende (og mer mellomstatlig innrettede) frihandelsorganisasjonen EFTA. Norge, Danmark og Sverige var blant stifterne av EFTA i 1960, som hadde Storbritannia som klart største medlemsland og initiativtaker.² Finland ble innlemmet året etter, i 1961, mens Island kom etter først i 1970. Som Thorhallsson og Gunnarsson påpeker i sin artikkel, ble Island opprinnelig holdt utenfor EFTA-forhandlingene grunnet de mange fiskeridisputtene med Storbritannia i denne perioden (Thorhallsson & Gunnarsson 2017). Selv om EFTA også hadde andre medlemmer, hadde organisasjonen et klart tyngdepunkt i nord. Mens Danmark forlot EFTA sammen med Storbritannia i 1973, forble EFTA viktig for de gjenværende nordiske landene frem til 1995. For to nordiske land, Norge og Island, er EFTA stadig grunnmuren i den formelle tilknytningen til EU-samarbeidet.

Når Storbritannia gjennom historien har endret eller forsøkt å endre sin tilknytning til EF/EU, har det gjerne hatt innvirkning på de nordiske landenes debatter om og tilnærming til europeisk integrasjon.³ Norge og Danmark fulgte etter da Storbritannia allerede i 1961 søkte EF-medlemskap for første gang, og allerede den gang undersøkte også Island muligheten. Denne første søknadsprosessen ble i første omgang stoppet av Frankrikes president Charles de Gaulle, som fryktet at Storbritannia ville trenere integrasjonsprosessen og opptre som talerør for amerikanske interesser. Med det ble også de nordiske landenes fremstøt satt på vent. Da Storbritannia fikk klarsignal på begynnelsen av 1970-tallet, etter de Gaulles avgang, satte det i gang nye refleksjoner også i de nordiske landene. Danmark ble med inn i EF, mens utfallet i Norge ble nei til medlemskap etter en folkeavstemning i 1972. For Finland og Sverige, med sin alliansefrihet, var medlemskap på daværende tidspunkt uaktuelt. Først etter Sovjetunionens oppløsning og murens fall ble det politisk mulig. Da EF-samarbeidet på slutten av 1980-tallet skjøt fart, fryktet EFTA-landene å bli ekskludert fra Det indre marked. I forlengelsen ble EØS-avtalen mellom EF og EFTA-landene forhandlet frem, og undertegnet i 1994. Sverige varslet imidlertid allerede i 1991 at de ønsket å forlate «EØS-sporet», og heller bli fullverdig medlem av EU. Norge og Finland sendte sine søknader om medlemskap året etter – sterkt påvirket av nabolandets beslutning. Sverige og Finland tok steget fullt ut og ble EU-medlemmer i 1995, mens Norge ble værende i EØS, utenfor EU, etter et nytt nei-flertall i en folkeavstemning i 1994. Island søkte første gang om medlemskap i EU etter bankkrisen i 2009, men

²De øvrige tre opprinnelige medlemmene av EFTA var Portugal, Sveits og Østerrike. Samlet omtales landene gjerne som «de ytre sju» – i motsats til de «indre seks» medlemslandene som signerte Romatraktaten i 1957 og utgjorde det opprinnelige EF.

³For en komparativ gjennomgang, se Hansen & Wæver (2002).

forhandlingene ble ikke sluttført, og er nå satt på vent på ubestemt tid. Islands regjering vurderer løpende om søknaden skal trekkes helt.

Holdningen til EF/EU-medlemskap er imidlertid ikke det eneste aspektet av europeisk samarbeid og integrasjon hvor forholdet til Storbritannia har vært av betydning for de nordiske landene. Generelt kan man si at de nordiske landene, som Storbritannia, har vært mer skeptiske til formell suverenitetsavgivelse enn mange av de kontinentale europeiske landene, og de har ofte lagt særlig stor vekt på de økonomiske og markedsmessige sidene ved integrasjon. Samtidig har det på hjemlig plan vært noen viktige forskjeller i debatten om europeisk integrasjon i Storbritannia og Norden. Mens den sterkeste EU-kritikken i Storbritannia i senere tid har kommet fra den konservative høyresiden og det britiske uavhengighetspartiet UKIP, som mener at EU er for inngripende og regulerende, har den sentrale EU-kritikken i flere av de nordiske landene vært knyttet til at mange synes EU innebærer for mye «marked». Videre, mens det i flere av de nordiske landene har vært en mer positiv grunnholdning til en sosial dimensjon i EU, har for eksempel bestemmelser om arbeidstid vært mer omstridt i Storbritannia. Samtidig er det også noen likheter, for eksempel i hvordan EU-motstandere og -kritikere både i Storbritannia og de nordiske landene, har fremstilt EU som et elite-drevet prosjekt, ute av takt med «vanlige folk» (se Hansen & Wæver 2002).

Norden og Storbritannia har også hatt det til felles at de, selv om de har vært tilbakeholdne til videre politisk integrasjon, også vært blant de mest effektive til å håndheve regelverket, og de har vært pådrivere for geografisk utvidelse. Landene i den nordvestlige delen av Europa har dessuten ofte hatt preferanse for et sterkt transatlantisk fremfor rent europeisk sikkerhets- og forsvarssamarbeid.⁴ Tre nordiske land – Danmark, Island og Norge – er langvarige medlemmer av NATO. Danmark er som eneste nordiske land medlem av både NATO og EU, blant de øvrige er to bare NATO-medlemmer (Island og Norge) og to bare EU-medlemmer (Finland og Sverige). Norge og Island er likevel tett koplet til EU-samarbeidet gjennom blant annet EØS-avtalen, mens Finland og Sverige er tett på beslutninger i NATO gjennom sitt strategiske partnerskap.

Hva gjelder grad av europeisk integrasjon har Finland tatt det kanskje lengste steget – Finland har som foreløpig eneste nordiske land innført euroen som valuta. Sverige har formelt forpliktet seg til å gjøre det samme, men er blitt værende utenfor pengeunionen etter at det ble nei-flertall i en folkeavstemning i 2003. Danmark har vært medlem i EU lengst, men er innvilget formelt unntak fra eurosamarbeidet, og har i tillegg integrasjonsforbehold på politi- og justisfeltet, og i spørsmål om forsvarssamarbeid og unionsborgerskap.⁵ I motsatt fall har utenforlandene Norge og Island et omfattende samarbeid med EU, gjennom EØS og andre avtaler.

⁴For en analyse av den atlantiske dimensjonen i Danmark, Norge og Storbritannias forhold til NATO, se Græger & Haugevik (2008).

⁵Danmark avholdt i 2015 folkeavstemning om det ene av disse forbeholdene, på justisfeltet. Det ble imidlertid flertall for å videreføre forbeholdet i sin eksisterende form.

Hva gjelder forholdet til Storbritannia, har alle de fem nordiske landene historisk nære bånd til den tidligere hegemonen. For Danmark og Norges del har samarbeidet hatt særlig forankring i sikkerhets- og forsvarspolitikken og NATO, for Sverige og Finland har Storbritannia først og fremst vært viktig som handelspartner. Islands forhold til Storbritannia har antakelig vært det mest motsetningsfylte – Thorhallsson og Gunnarsson oppsummerer det som «nært, men fullt av utfordringer». De fremhever særlig de såkalte torskkrigene mellom 1958 og 1976, og den diplomatiske konflikten som oppsto i kjølvannet av den såkalte Icesave-konkursen i 2006, da britiske borgere tapte sparepengene sine i islandske sparebanker og Brown-regjeringen tok i bruk terrorlovgivning for å fryse aktiva (Thorhallsson & Gunnarsson 2017).

Generelt har Storbritannia og de nordiske landene ofte funnet sammen og delt grunnholdninger på den internasjonale arena – de omtaler hverandre for eksempel ofte som «likesinnede» land. Som vi skal komme tilbake til har de tre nordiske EU-landene ofte oppfattet Storbritannia som en meningsfelle internt i EU og, som Haugevik påpeker i sin artikkel, har også utenforlandet Norge vært opptatt av at Storbritannia på en rekke områder har vært målbærer i EU for synspunkter som harmonerer med Norges (Haugevik 2017). Storbritannia har på noen viktige områder vært en partner som kunne sikre at Norge kunne være med på deler av EU-samarbeidet, som for eksempel i forhold til Det europeiske forsvarsbyrå (European Defence Agency).

Nordiske reaksjoner på brexit

Med unntak av Island, har de nordiske landene gjennom brexit-prosessen vært opptatt av at de ville ha foretrukket å ha Storbritannia som EU-medlem også i fortsettelsen. David Camerons forvarsel om en folkeavstemning om britisk medlemskap tilbake i 2013 ble generelt møtt med uro og bekymring i de nordiske landene. Flere av de nordiske landene hadde selv erfaringer med store folkeavstemninger, og erfaring med å balansere EU-skepsis i befolkningen med praktisk europeisk samarbeid. Da resultatet av folkeavstemningen 23. juni 2016 ble kjent, og det ble klart at *Leave*-siden hadde gått seirende ut, var nordiske regjeringsrepresentanter opptatt av at den demokratiske folkeviljen i Storbritannia selvfølgelig måtte respekteres. Samtidig var det rådende signalet, fra regjeringene og fra store deler av nordisk presse, at brexit var uheldig og med all sannsynlighet ville påvirke både EU og Storbritannia negativt. Unntaket var Island, hvor den islandske presidenten, som er kritisk til europeisk integrasjon, omtalte brexit som gode nyheter for Island (Thorhallsson & Gunnarsson 2017). I de andre nordiske landene var det først og fremst politiske partier på den politiske høyresiden som ønsket brexit velkommen. For eksempel omtalte Sannfinnene i Finland brexit som en «utmerket idé» (Jokela 2017), mens Fremskrittspartiet i Norge mente det lå «mye klokt» i det britiske konservative partiets EU-kritikk (Haugevik 2017). I Norge har også Senterpartiet vært positive til utviklingen i Storbritannia, og argumentert for at Norge bør bruke brexit som anledning til å vurdere alternativer til EØS-avtalen (Senterpartiet 2017:7).

I alle de nordiske landene har prosessen som fulgte etter folkeavstemningen – først de innledende forberedelsene på begge sider, dernest det britiske valget og til slutt forhandlingsoppstarten – vært gjenstand for betydelig pressedekning og også endel akademiske refleksjoner (se f.eks. Fägersten 2017a, Hillion 2017, Wind 2016). Brexit forklares ut fra særtrekk ved britisk politikk og samfunn, men plasseres også i en større sammenheng – som et utviklingstrekk i europeisk integrasjon, som en parallell til den samme nasjonalistiske strømmingen som gjorde Donald Trump til president i USA, og som del av en mer generell trend i Europa, hvor EU-kritiske og innvandringskeptiske partier vinner terreng.

Tett oppfølging

Alle de nordiske landene følger de pågående brexit-forhandlingene tett. De tre nordiske landene i EU har så langt bidratt til, og stått lojalt bak EUs samlede posisjon (Fägersten 2017b; Jokela 2017; Sørensen & Wivel 2017). For de to EØS-landene er situasjonen litt annerledes: Storbritannias EU-uttreten vil mest sannsynlig også innebære uttreten av EØS, og forhandlingene om EU-uttreten, med overgangsordninger, vil sannsynligvis også i stor grad bestemme vilkårene for uttreten av EØS. Store deler av det fremtidige bilaterale forholdet til Storbritannia vil selvsagt formes av disse forhandlingene. På noen områder vil det også være behov for andre avtaler, for eksempel knyttet til handelsavtaler, fiskeriforvaltning, sikkerhet og forsvar med mer. Det vil være behov for å gjennomføre særskilte tekniske justeringer i EØS-avtalen. Det vil derfor være viktige forskjeller mellom de nordiske land i hvordan forholdet til Storbritannia blir håndtert og utviklet i det videre. Der medlemslandene Danmark, Finland og Sverige er parter i forhandlingene, og er med å forme EUs linje, har Norge og Island, som EØS-land, ikke noen formell rolle og stemme i vilkårene for uttredelse av EØS og de overgangsordninger som vil gjelde. I den innledende fasen har den norske regjeringen vært opptatt av å bli hørt og konsultert – noe EUs forhandlingsledere også har forsikret om at de vil bli. Norge har heller ikke ønsket å forsere forhandlinger bilateralt med Storbritannia om handelsavtaler før resultatet av forhandlingene med EU er klart. Dermed er det i første omgang kun snakk om forberedende samtaler og uformelle sonderinger. Dersom Storbritannia ønsker å bli medlem av EFTA, EØS, eller finne en løsning som kan trekke på EFTA-domstolen eller EFTAs overvåkningsorgan, vil dette kunne ha stor betydning for Norge og Island, og i disse spørsmålene vil de naturligvis formelt sett være med i beslutningene. Mens den islandske regjeringen har signalisert at den vil stille seg positiv til en britisk gjeninntreden i EFTA dersom det skulle bli aktuelt, har den norske regjeringen vært mer tilbakeholdne (Haugevik 2017; Thorhallsson & Gunnarsson 2017).

I Sverige har flere forskningsinstitutter utredet konsekvenser av brexit på oppdrag fra den svenske regjeringen (Fägersten 2017b). I Norge har det foreløpig ikke blitt utført lignende eksterne studier, selv om effektene kan bli minst like store for Norge, og selv om EØS-spolet og en EFTA-løsning fortsatt ikke kan utelukkes helt.

Den norske regjeringen har imidlertid opprettet et eget «brexit-team» i Utenriksdepartementet, som blant annet skal kartlegge eksisterende avtaleverk og mulige konsekvenser for Norge. Saken følges også tett både på minister- og embetsverksnivå: Ifølge Europaminister Frank Bakke-Jensen er Norge det landet som har hatt flest møter med den britiske regjeringen og embetsverket om brexit i denne innledende fasen (Haugevik 2017). Også på Island har brexit hatt høy politisk prioritet. Island har sitert i opprettet to toppnivå-komiteer for å håndtere brexit, på minister- og på sekretariatsnivå. Som i Norge, er det også opprettet en egen brexit-enhet i det islandske utenriksdepartementet (Thorhallsson & Gunnarsson 2017).

Norden og EU post-brexit

I alle de nordiske landene har det i den offentlige debatten vært mye interesse for utviklingen i brexit-spørsmålet på britisk side, herunder maktkampen i de to største partiene, regionale forskjeller i holdningen til brexit, spørsmålet om skotsk uavhengighet og grensen til Irland, for å nevne noe. De sosioøkonomiske årsakene til, og konsekvensene av brexit har også fått mye oppmerksomhet.

De økonomiske konsekvensene av brexit for det enkelte nordiske land er naturlig nok betinget av utfallet av forhandlingene, av Storbritannias fremtidige tilknytningsmodell, og de langsiktige konsekvensene for EUs økonomi. Utviklingen i britisk økonomi er fortsatt usikker – siden folkeavstemningen har den negative effekten på britisk økonomi vært mindre enn mange spådde på forhånd. Dette er ikke overraskende all den tid Storbritannia fortsatt er medlem og ingen kan nå vite vilkårene for uttredelse og hvor lange overgangsordninger de vil ha. Samtidig merkes usikkerheten rundt brexit. Pundet har falt i verdi og den siste tiden har flere medier antydnet at den britiske økonomien går dårligere sammenlignet med landene i eurosonen. BNP øker raskere i eurosonen, og arbeidsledigheten synker mer (se f.eks. *Politico* 2017, *Guardian* 2017). For alle de nordiske landene er Storbritannia en viktig handelspartner og et av de største eksportmarkedene. Likevel har både de tre nordiske EU-landene og Norge signalisert at forholdet til EU vil veie tyngre enn forholdet til Storbritannia dersom de skulle bli tvunget til å velge side i forhandlingene (Fägersten 2017b; Haugevik 2017; Jokela 2017; Sørensen & Wivel 2017).

Også sikkerhetspolitisk vil brexit kunne skape uro, ikke minst om dette skaper vansker for samarbeidet innad i NATO, i forholdet mellom EU og NATO, og om det mangeårige sikkerhets- og forsvarssamarbeidet mellom Frankrike, Tyskland og Storbritannia kompliseres. Her har de nordiske landene en felles preferanse for fortsatt britisk tilknytning til og deltakelse i EUs sikkerhets- og forsvarspolitik. Både de tre EU-landene og de to utenforlandene ønsker dessuten å opprettholde det bilaterale sikkerhets- og forsvarssamarbeidet med Storbritannia etter brexit.

Politisk vil brexit påvirke de nordiske landene både indirekte gjennom sin virkning på EU-samarbeidet, og direkte gjennom sin virkning på det enkelte nordiske lands individuelle forhold til EU og til Storbritannia post-brexit. For det første

er alle de nordiske landene opptatt av å videreføre et stabilt og forutsigbart Europa. Alle de nordiske land har derfor vært opptatt å forhindre dominoeffekt, og håndtere brexit på en måte som er god for alle parter. For det andre deler de tre nordiske EU-landene og Norge en bekymring for at Storbritannias uttreden vil flytte det politiske tyngdepunktet bort fra nord og vest, mot sør og øst, og at dette vil kunne endre den interne dynamikken i EU og politikken innhold. Med Storbritannia borte fra beslutningsbordet, vil det kunne bli vanskeligere for de nordiske landene å få gehør for sine synspunkter, i saker som Storbritannia har frontet. For eksempel påpeker Fägersten i sin artikkel at Storbritannias uttreden vil kunne gjøre EU mindre frihandelsvennlig. Dessuten vil brexit kunne åpne opp for ytterligere integrasjon i hele EU eller i deler, for eksempel innenfor landene i eurosonen. På begge disse områdene vil brexit kunne skape utfordringer for Sverige, gjennom å endre EUs retning (Fägersten 2017b). Sørensen og Wivel gjør seg en lignende observasjon for Danmark: Brexit muliggjør at integrasjonsprosessen akselererer, hvilket vil kunne komplisere Danmarks tilværelse som «forbeholdsland» (Sørensen & Wivel 2017). Når Storbritannia forlater EUs indre sirkel vil det ikke lengre være noen å gjemme seg bak, og de nordiske landene vil kanskje måtte bli tydeligere og klarere i formuleringen av egen politikk.

Alle de nordiske landene opplever at Storbritannia har vært en viktig stemme i EU, og i mange saker hatt et grunnsyn som harmonerer med de nordiske. De nordiske landene kan i noen henseende sies å dele Storbritannias grunnposisjon som tilbakeholdne, men tilpasningsdyktige land i forholdet til europeisk integrasjon. Sverige er det EU-landet som oftest har stemt sammen med Storbritannia i avstemninger. Fägersten tror imidlertid ikke Sverige er klare for, eller villige til, å overta Storbritannias vaktbikkjerolle post-brexit, verken hva gjelder sikkerhetspolitikken eller eurosonen. Han tror isteden en sannsynlig konsekvens av Storbritannias uttreden er at Sverige vil fremstå mer lojalt mot integrasjonsprosjektet fremover (Fägersten 2017b). Også Danmark har hatt tette bånd til Storbritannia i EU. Sørensen og Wivel påpeker i sin artikkel at Storbritannias uttreden vil gjøre Danmark til «det yderste medlem af EU» ikke bare geografisk, men det vil også bli det medlemslandet «med de mest omfattende forbehold». ⁶ I likhet med Sverige har Danmark ofte stemt sammen med Storbritannia i EU, selv om Sørensen og Wivel poengterer at landet også har søkt andre allianser fordi Storbritannias stadig mer konfronterende stil har gjort samarbeid mer krevende (Sørensen & Wivel 2017). På samme måte observerer Juha Jokela for Finlands del at Storbritannia har vært «en viktig europeisk kraft med stor global räckvidd», og at Finland og Storbritannia ofte har stått på samme side i EU-spørsmål. Samtidig peker Jokela på at Finland har vært opptatt av å begrense de negative konsekvensene av brexit for EU, og sikre integrasjonsprosjektets fremtid. Fra finsk side har det vært uttrykt bekymring for at brexit tar fokus bort fra andre viktige utfordringer EU står overfor (Jokela 2017). Også for utenforlandet Norge har det hele

⁶For en grundig analyse av Storbritannia og Danmarks respektive «opt outs» i EU-sammenheng, se Adler-Nissen (2014).

tiden vært en uttalt preferanse at Storbritannia skulle bli værende i EU. Som Haugevik påpeker, har norske regjeringer i likhet med de nordiske EU-landenes regjeringer, vært opptatt av at Storbritannia ofte har målbåret grunnposisjoner og tilnærminger som ligner Norges (Haugevik 2017).

Med Storbritannia borte fra beslutningsbordet i EU, vil andre konstellasjoner få mer plass, og de nordiske landene kan bli nødt til å tenke nytt rundt internt samarbeid. Det blir, som Jokela påpeker for Finlands del, viktig å identifisere «likesinnede» EU-medlemmer fremover (Jokela 2017). Felles for de nordiske land synes å være at forholdet til Tyskland allerede har høy prioritet, og alt tyder på at dette vil bli enda viktigere fremover. For eksempel tror Fägersten at svensk praksis kan føre til at Sverige legger seg tettere opp til Tyskland for eksempel i sikkerhets- og forsvarspolitikken (Fägersten 2017b). I tillegg til at Tyskland blir relativt sett mer betydningsfullt, ser interessen for nordisk samarbeid ut til å være økende, selv om landene er opptatt av at nordisk samarbeid skal være et supplement, heller enn et alternativ, til de etablerte samarbeidsstrukturene i EU og NATO.

Forholdet til EU post-brexit: Hvor går EU-debatten i de nordiske land?

Befolkningen i alle de nordiske landene ser ut til å leve godt med *status quo*: I alle landene viser meningsmålinger solid oppslutning om deres nåværende tilknytning til EU. I Danmark ligger støtten til medlemskap nå på rundt 75 %, i Sverige 65 % og i Finland 60 %. I Norge har oppslutningen om fortsatt utenforskap ligget stabilt rundt 70 % de siste årene, mens den på Island har variert mer, men på ferske målinger ligger rundt 50 %. Separate målinger om EØS-avtalen i Norge viser at den også står støtt.

I alle de nordiske landene ser imidlertid brexit ut til å representere en anledning for EU-kritikere til å fremme sine argumenter på nytt. Det kan bli EU-debatt «by proxy», som Fägersten påpeker i sin artikkel (Fägersten 2017b). På Island har for eksempel brexit gitt nei-siden et argument for å forsinke den pågående medlemskapsprosessen ytterligere, eller sågar avslutte den helt. Thorhallsson og Gunnarsson påpeker at det mest innflytelsesrike politiske partiet på Island har gode relasjoner til det britiske konservative partiet og deler deres EU-skepsis. Islandsk EU-medlemskap kan bli vanskeligere å selge inn post-brexit, litt avhengig av hvilke faktiske konsekvenser brexit får for Storbritannia (Thorhallsson & Gunnarsson 2017). I Norge har EØS-kritikere sett brexit som en anledning til omkamp om Norges tilknytning (Haugevik 2017). For eksempel ønsker både Fremskrittspartiet og venstresiden i LO nå begge å reforhandle avtalen, og de bruker gjerne brexit som en del av sin argumentasjon. I tillegg ønsker Senterpartiet og interesseorganisasjonen «Nei til EU» allerede å melde Norge helt ut (se f.eks. Wiedswang 2017).

I Sverige har hovedstemningen vært at svensk medlemskap tjener sitt formål: det gir økonomisk nytte og politisk trygghet. Samtidig mener Fägersten at også svenske EU-kritikere ser brexit som en mulighet, han bruker Vänsterpartiet som eksempel (Fägersten 2017b). Også i Danmark har EU-kritikere, især fra Dansk Folkeparti og

Enhedslisten, brukt brexit som anledning til å fremme krav om folkeavstemning om dansk utmeldelse fra EU. Sørensen og Wivel observerer at det nå er mer hjemlig debatt om dansk medlemskap enn det var før brexit, og at dette i ytterste konsekvens vil kunne sette spørsmålet om tilknytning i spill (Sørensen & Wivel 2017). I Finland er det som nevnt særlig de mer EU-kritiske Sannfinnene som har applaudert brexit (Jokela 2017).

Norden og Storbritannia post-brexit

Flere av forfatterne peker på muligheten for at de enkelte lands bilaterale bånd til Storbritannia kan bli tilført ny dynamikk og få et større handlingsrom post-brexit. Kanskje kan brexit også medføre sterkere bånd mellom Storbritannia og Norden som region – kanskje sammen med Baltikum? Som Fägersten påpeker, vil det i så fall kunne gi ny kraft til NATO, dersom britene velger å legge mer tyngde der for å kompensere for sin EU-uttreden (Fägersten 2017b). De nordiske landene har tidligere stilt seg positive til britiske initiativ for nordisk-britisk samarbeid, for eksempel da Storbritannia under den første Cameron-regjeringen signaliserte fornyet interesse for Norden. Forsvarsminister Liam Fox lanserte «Northern Group»-initiativ, som er et uformelt forsvarssamarbeid mellom Tyskland, Storbritannia, Nederland, Polen og de nordiske og baltiske landene. Flere av de nordiske landene har også velutviklede forsvarssamarbeid med Storbritannia på bilateralt nivå.

På den annen side vil altså forholdet mellom Storbritannia og Norden post-brexit avhenge mye av hva slags avtale Storbritannia og EU kommer til enighet om, og hva slags rolle Storbritannia får i europeiske samarbeidsstrukturer fremover. Britisk EU-medlemskap er neppe en ubetinget forutsetning for at Storbritannia skal forbli viktig og interessant som partner for de nordiske landene, men dersom forholdet mellom EU og Storbritannia blir mer betent gjennom brexit-forhandlingene, *kan* de nordiske EU-landene ende med å knytte seg tettere til Brussel og Berlin, på bekostning av forholdet til Storbritannia. Den politiske utviklingen i USA vil også bli en faktor av stor betydning: dersom avstanden mellom amerikanske og toneangivende europeiske land fortsetter å øke, i retorikk og i praktisk politikk, vil det kunne svekke Storbritannias posisjon i Europa ytterligere, ettersom det nære forholdet til USA tradisjonelt har gitt Storbritannia tyngde i NATO og som bindeledd over Atlanteren. Endelig må vi anta at et Storbritannia på offensiven i utenfor EU, vil kunne påvirke dynamikken mellom innenfor- og utenforland i EU, og kanskje gjøre det vanskeligere for mindre utenforland som Norge og Island å nå frem med sine synspunkter.

Om artikkelen

Arbeidet med denne temautgaven er finansiert av Norges forskningsråd (prosjektnr. 238017/F10) og Nordisk ministerråd (prosjektnr. 17027). Alle synspunkter står for forfatternes regning. Forfatterne takker *Internasjonal Politikks* redaksjon og fagfeller for konstruktive innspill til denne og de øvrige artiklene i utgaven.

Litteratur

- Adler-Nissen, Rebecca (2014). *Opting Out of the European Union. Diplomacy, Sovereignty and European Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Archer, Clive (2008). *New Security Issues in Northern Europe. The Nordic and Baltic States and the ESDP*. Abingdon: Routledge.
- Fägersten, Björn (2017a). Transatlantic turbulence – implications for European security. UI Brief no. 8. mai 2017.
- Fägersten, Björn (2017b). Sverige, EU och Brexit – effekter, vándor och vägval, *Internasjonal Politikk*, årgang 75, nr. 2.
- Græger, Nina & Kristin Haugevik (2009) The revival of Atlanticism in NATO? Changing security identities in Britain, Norway and Denmark. NUPI-rapport. Oslo: NUPI.
- Guardian (2017). Eurozone economy grows twice as fast as UK's, figures show. 1. august. <https://www.theguardian.com/business/2017/aug/01/eurozone-economy-grows-twice-as-fast-as-the-uks-figures-show>
- Hansen, Lene & Ole Wæver (red.) (2002). *European Integration and National Identity: The Challenge of The Nordic States*. Abingdon: Routledge.
- Haugevik, Kristin (2017). Hva betyr brexit for utenforlandet Norge? *Internasjonal Politikk*, årgang 75, nr. 2.
- Hillion, Christophe (2017). The UK withdrawal from the EU - Legal implications for Norway as party to the EEA Agreement. NUPI-rapport nr. 4, Oslo: NUPI.
- Jokela, Juha (2017). Finlands synpunkt: Utan Storbritannien förlorar vi en bundsförvant i EU, *Internasjonal Politikk*, årgang 75, nr. 2.
- Politico (2017). UK and EU: A tale of two economies. 3. august. <http://www.politico.eu/article/brexit-economy-euro-dollar-uk-and-eu-a-tale-of-two-economies/>
- Rokkan, Stein (1987). *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Salmon, Patrick S. (1997). *Scandinavia and the Great Powers 1890-1940*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sørensen, Catharina & Anders Wivel (2017). Danmark efter Brexit: Business as usual eller en ny begyndelse for dansk europapolitik?, *Internasjonal Politikk*, årgang 75, nr. 2.
- Thorhallsson, Baldur & Petur Gunnarsson (2017). Island og Brexit: «Icexit» fra søknaden om EU-medlemskap? *Internasjonal Politikk*, årgang 75, nr. 2.
- Wind, Marlene (2016). “Dexit” off the table as Danish Euroscepticism abates. Europe's world, 7. november. <http://www.friendsofeurope.org/publication/dexit-table-danish-euroscepticism-abates>
- Wiedswang, Kjetil (2017) Skyggeboksing om EØS, kommentar, *Dagens Næringsliv*, 9. mai. <https://www.dn.no/meninger/2017/05/08/2039/Kommentar/skyggeboksing-om-eos>

Abstract

In this special issue of *Internasjonal Politikk*, we discuss how Britain's decision to leave the EU will influence Norden and the individual Nordic countries. A little more than a year has now passed since the British EU referendum, which ended with a majority of those voting recommending that Britain should leave the Union. “Brexit” marks a crossroads in European political history, and will be central in European politics for many years to come. The outcome of the negotiations is uncertain, as are the long-term implications of Britain's withdrawal. What is certain is that Brexit has already created unrest and insecurity in Europe, and that it will change both Britain's role in Europe and intra-EU dynamics. These changes will in all likelihood also influence the Nordic countries – Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden – which belong in the Northwestern corner of Europe and historically have had close ties to Britain. Independent of their formal attachment to the EU, they all need to redefine their relations with Britain as well as with Europe and the EU post-Brexit.

Keywords: the Nordic countries • Brexit • EU • Britain • European integration