

Fiskurinn eða fullveldið?

Hvað skýrir ólík tengsl
Íslands og hinna Norðurlandanna
við Evrópusamrunann?

Eiríkur Bergmann Einarsson dósent
við Háskólann á Bifröst

1. tbl. 2. árg. 2006
Fræðigreinar



Útdráttur

Drátt fyrir að Norðurlöndin fimm hafi verið heldur treg í taumi í Evrópusamvinnunni hafa þau öll kosið að taka virkan þátt í Evrópusamrunanum, þótt með æði ólíkum hætti sé. Fræðikonan Cristine Ingebritsen heldur því fram að það séu hagsmunir ríkjandi atvinnugreina í hverju ríki Norðurlandanna sem á endanum ráði tengslunum við Evrópusamrunann. Samkvæmt henni eru það hagsmunir sjávarútvegsins sem komi í veg fyrir ESB-aðild Íslands. Það veikir hins vegar kenningu Ingebritsen að aldrei hefur verið látið reyna á hvort mögulegt sé að finna ásættanlega lausn fyrir íslenskan sjávarútveg í aðildarviðræðum. Sú staðreynd bendir til að það sé eitthvað annað en sjávarútvegurinn sem raunverulega hindri ESB-aðild Íslands. Fræðimenn hafa verið ósammála um hvort hagsmunir eða hugmyndir skipti meiru við að skýra tengsl ríkja við Evrópusamrunann. Í þessari grein er sýnt fram á að öfugt við kenningu Ingebritsen er skýringanna ekki síður að leita í hugmyndum, svo sem í skilningi þjóðanna á fullveldi og þjóðerni. Í því ljósi er sú spurning ábugaverð hvort hugmyndir Íslendinga um formlegt fullveldi komi í veg fyrir fulla aðild að ESB en að innan ramma þeirra heimilist það raunverulega framsal ákvarðanatöku sem þegar fellst í EES-aðildinni.

Inngangur

Í fræðunum er hart tekist á um hvort hagsmunir eða hugmyndir skipti meiru við að skýra tengsl ríkja við Evrópusamrunann. Cristine Ingebritsen, prófessor við Washington-háskólann í Seattle í Bandaríkjunum, hefur rannsakað ólíka afstöðu Norðurlandanna til Evrópusamrunans. Í bók sinni *The Nordic states and European unity* heldur hún því fram að leiðandi atvinnugreinar hafi haft mótandi áhrif á tengsl Norðurlandanna við Evrópusamrunann (Ingebritsen: 1998). Konstruktívistar (e. constructivism) vilja hins vegar meina að þjóðernishugmyndir ráði meiru en hagsmunir leiðandi atvinnugreina. Í þessari grein er spurt hvort hagsmunir eða hugmyndir, til að mynda um fullveldi og þjóðerni, skipti meiru við að skýra tengsl Íslands og hinna Norðurlandanna við Evrópusamrunann?

Fyrst er farið í gegnum atvinnugreinakenningu Ingebritsen lið fyrir lið á gagnrýninn hátt en inn í þá greiningu er annarri fræðilegri umræðu fléttað og farið í gegnum rannsóknir annarra fræðimanna eftir því sem við á. Að því loknu er kenning Ingebritsen skoðuð í samhengi við hefðbundnar kenningar í alþjóðasamskiptum (IR) og Evrópufræðum. Þar á eftir verður farið í gegnum fræðilega gagnrýni á nálgun Ingebritsen með því að skoða fræðilega umræðu um Evróputengsl Norðurlandanna og ýmsar nýrri kenningar í því samhengi; fjallað verður sérstaklega um kenningar konstruktívista sem segja að hugmyndir hafi ekki síður áhrif heldur en hagsmunir. Þá verður afstaða póstrúktúralista (e. post-structuralism) til skoðunar en þeir leggja því til viðbótar áherslu á að greina orðræðuna í Evrópuumræðunni. Að því loknu er farið í gegnum rannsóknir nokkurra íslenskra fræðimanna sem fjallað hafa um Evrópusamrunann og kenningu Ingebritsen. Að lokum er svo sérstakur umræðukafli.

Hagsmunir atvinnugreina

Þegar ríkin á meginlandi Evrópu hófu samrunaferil sinn kusu Norðurlöndin fyrst um sinn að standa fyrir utan samstarfið. Afstaða Norðurlandanna var því í vissum skilningi frábrugðin ríkjum á meginlandinu og létu þau í ljós meiri efasemdir um hið yfirþjóðlega samstarf en önnur lýðfrjáls Evrópuríki. Norðurlöndin voru öll lítil og opin markaðshagkerfi sem höfðu þá sérstöðu að byggja á víðtæku velferðarkerfi. Í framangreindri bók lýsir Ingebritsen því hvernig þær breytingar sem urðu á ytra umhverfi ríkjanna með endalokum kalda stríðsins og svo bæði dýpkun og útvíkkun á samstarfi Evrópuríkja hafi orðið til breyta þessari afstöðu Norðurlandanna. Samkvæmt Ingebritsen fundu Norðurlöndin sig öll knúin til að taka meiri þátt í Evrópusamstarfinu en áður. Ekki síst í þessu ljósi er athyglisvert hvað Norðurlöndin fimm hafa ákveðið að tengjast samrunanum með mismunandi hætti.

Ingebritsen skipar sér í flokk frjálslyndra milliríkjasamstarfssinna (e. liberal intergovernmentalism) þegar hún segir skýringuna á þessari ólíku nálgun Norðurlandanna vera að finna í innri samsetningu ríkjanna í efnahagslegu og pólitísku tilliti. Ingebritsen er hins vegar á svipuðum slóðum og konstruktívistar að því leyti að hún telur að innanlandsbreytur dugi betur til að skýra tengsl ríkja við Evrópusamrunann heldur en aðeins með því að skoða breytingar á alþjóðakerfinu. Að öðru leyti á Ingebritsen litla samleið með konstruktívistum því á meðan hún leggur áherslu á hagsmuni leiðandi atvinnuvega telja konstruktívistar almennt að skýringanna sé frekar að leita í hugmyndum þjóða, svo sem um fullveldi og þjóðernið sjálft. Fræðikonan Sieglinde Gstöhl, prófessor við Evrópuháskólann í Brugge, leggur til að mynda með þessum hætti áherslu á að skoða þjóðarvitundina sérstaklega þegar skýra á tengsl lítilla opinna lýðræðisþjóðfélaga við Evrópusamrunann (Gstöhl: 2002).

Kjarninn í kenningu Ingebritsen felst í því að hagsmunir ríkjandi atvinnugreinar í hverju landi fyrir sig ákvarði tengsl landsins við Evrópusamrunann. Ingebritsen heldur því fram að það hafi verið hagsmunir bænda í Danmörku sem réðu því að Danmörk gekk í Evrópusambandið árið 1973 því talið var að þarlendir bændur myndu njóta góðs af landbúnaðarstefnu ESB og því víðtæka styrkjakerfi sem þar er. En auk landbúnaðarhagsmuna skipti auðvitað ekki síður máli að Danir vildu fylgja Bretum inn í ESB enda var Bretland á þeim tíma mikilvægasti markaðurinn fyrir danskt svínakjöt. Eftir lok kalda stríðsins, segir Ingebritsen, opnaðist svo leið fyrir hlutlausu ríkin Svíþjóð og Finnland inn í ESB en ráðandi atvinnuvegir þar eru í iðnaði og út frá þeim hagsmunum er Evrópusambandsaðild talin fýsilegur kostur. Samkvæmt kenningu Ingebritsen skera Noregur og Ísland sig frá hinum Norðurlöndunum að því leyti að ráðandi atvinnuvegir í þessum löndum, haldi þeim fyrir utan Evrópusamrunann, þ.e. olíuiðnaðurinn í Noregi og sjávarútvegurinn á Íslandi. Samkvæmt kenningu Ingebritsen eru það því hagsmunir í íslenskum sjávarútvegi sem komi í veg fyrir Evrópusambandsaðild Íslands. Í þessari grein fer ekki fram sjálfstætt mat á því hvaða atvinnuvegir teljist ráðandi í hverju Norðurlandanna fyrir sig heldur treyst á greiningu Ingebritsen hvað það varðar. Ætlunin er öllu heldur að skoða

hvort það standist yfir höfuð að hagsmunir atvinnulífsins á hverjum stað ráði tengslum ríkisins við Evrópusamrunann. Getur til að mynda verið að mismunandi hugmyndir manna á Norðurlöndunum ráði meiru um það?

Sérstaða Norðurlandanna

Evrópuhugsjónin og sambandsríkjahugmyndir hafa aldrei verið ríkjandi á Norðurlöndunum. En á áratugnum milli 1985 og 1995 tóku öll Norðurlöndin þrátt fyrir það mikilvæg skref í átt til aukinnar þátttöku í Evrópusamrunanum. Finnland, Noregur og Svíþjóð sömdu um EES, ásamt Íslandi, og kusu um ESB-aðild og í Danmörku voru haldnar þrjár atkvæðagreiðslur um sáttmála ESB. Í öllum tilvikum voru stjórnvöld fylgjandi frekari samruna og fyrir utan Noreg höfðu þau atvinnulífið enn fremur með sér, en alls staðar var andstaða mikil meðal almennings – þó minnst í Finnlandi. (Hansen: 2002, bls. 1 og 14.) Í kalda stríðinu voru Norðurlöndin í eins konar landfræðilegri klemmu á milli stórveldanna, á áhrifasvæði Bandaríkjanna en í landfræðilegu návígi við Svovétríkin sem taka þurfti tillit til vegna öryggishagsmuna. Þetta leiddi af sér stefnuna um hið norræna jafnvægi (e. nordic balance), sem fól í sér að Norðurlöndin urðu eins konar dempari á milli stórveldanna (Riker: 2003).

Í efnahagspólitískum skilningi stóðu Norðurlöndin einnig á milli hins vestræna kapítalísma og sovéska kommúnísma, til varð æði sérstakt norrænt velferðarmódel sem meðal annars hefur mótað hina norrænu sjálfsmynd (e. identity). Peter Katzenstein, sem nánar er fjallað um síðar í greininni, hefur til að mynda greint ákveðin sameiginleg gildi sem móti sameiginlega sjálfsvitund Evrópubúa, þau eru til að mynda: lýðræði, mannréttindi, kristin trú, þjóðerniskennd, velferðarkerfi, náin ríkjasamvinna en einnig fordómar gagnvart útlendingum (Katzenstein: 1997a).

Nefnt hefur verið að fyrir utan hin evrópsku einkenni hafi Norðurlöndin einnig ákveðin sérkenni eða afmarkaða vitund eða sjálfsmynd sem auk velferðarkerfisins byggja meðal annars á hugmyndum um lýðræði með mikilli þátttöku almennings, kvenfrelsi, samráði við verkalyðsfélög og lítilli og persónulegri stjórnsýslu. Fræðimaðurinn Mikko Lagerspetz hefur tekið saman nokkra þætti sem hann segir vera sameiginlega á Norðurlöndunum og móti hina norrænu sjálfsmynd, þ.e: velferðarkerfi og háir skattar, landfræðileg lega milli stórveldanna, sameiginleg saga, svipuð tungumál, kristin mótmælendatrú, löng hefð fyrir kerfisbundinni og náinni norrænni samvinnu, sameiginlegt og traust réttarfar þar sem allir eru jafnir fyrir lögum, og áhersla á jafnrétti kynjanna (Lagerspetz: 2003).

Ólíkar áherslur

Þótt Norðurlöndin eigi sannarlega margt sameiginlegt eins og hér hefur verið rakið – eru tiltölulega lítil ríki, háð útflutningi og hafa reynt að verjast svæðisbundnu pólitísku samstarfi – hafa þau hins vegar valið afar mismunandi leiðir í Evrópusamvinnunni. Fyrir árið 1985 var Danmörk eitt Norðurlandanna innan Evrópusambandsins. Svíþjóð, Finnland, Noregur og Ísland voru í EFTA ásamt Austurríki, Sviss og Liechtenstein og byggðu tengsl sín við ESB á fríverslunarsamningi frá árinu 1973. Ísland og Noregur voru ásamt Danmörku einnig í NATO en Svíþjóð og Finnland fylgdu hlutleysisstefnu í kalda stríðinu. Það var ekki síst sú stefna sem útilokaði aðild þeirra að ESB. Nokkrum árum síðar tóku Norðurlöndin öll mikilvæg skref í átt til aukins pólitísku samstarfs við ESB þótt með ólíkum hætti væri. Ríkin fjögur sem stóðu utan ESB sömdu um náð samstarf við ESB í gegnum EES-samninginn sem gekk í gildi 1994 og Danmörk samþykkti aukið pólitískt samstarf í Edinborg árið 1993 eftir að hafa hafnað sáttmálanum frá Maastricht árið 1992, en finna þurfti ýmsar sérlausnir fyrir Dani sem ávallt hafa verið tregir í taumi í Evrópusamrunanum. Eftir hrun kommúnismanns stóð hlutleysisstefnan ekki lengur í vegi fyrir Evrópusambandsaðild Svíþjóðar og Finnlands sem létu einnig af hlutleysisstefnunni og gengu alla leið í ESB árið 1995. Bæði Svíþjóð og Finnland taka nú einnig þátt í friðargæslustarfi ESB. Noregur hafnaði aðildarsamningi í þjóðaratkvæðagreiðslu en Ísland er eina ríki Norðurlandanna sem aldrei hefur sótt um aðild að ESB. Árið 2001 fengu Ísland og Noregur einnig aðild að Schengen-landamærasamstarfi Evrópusambandsins.

Þótt í þessari grein sé fyrst og fremst litið til afstöðu stjórnsmálaelítunnar ber þess þó að geta að í flestum þjóðaratkvæðagreiðslum sem haldnar hafa verið á Norðurlöndunum um ESB-málefni hefur verið afar mjótt á munum og dregur það nokkuð úr ályktunargildinu. Danir höfnuðu Maastricht með 50,7 prósentum atkvæða, Noregur hafnaði ESB-aðild með 52,2 prósentum atkvæða en Svíþjóð samþykkti aðildina með 52,3 prósentum atkvæða. Munurinn milli Svíþjóðar og Noregs er því ekki það mikill að hægt sé að alhæfa að Norðmenn séu almennt á allt öðru máli um Evrópusambandsaðild en Svíar. Finnland samþykkti hins vegar ESB-aðild með traustum meirihluta upp á 57 prósent. Danir höfnuðu svo evrunni í atkvæðagreiðslu í október árið 2000 og Svíar fylgdu í kjölfar þeirra árið 2003 en Finnar eru hins vegar stofnaðilar að sameiginlegu myntinni. Bæði í Finnlandi og Svíþjóð hefur stuðningur við ESB-aðild farið minnkandi eftir að þau gengu til liðs við ESB (Hansen: 2002, bls. 1). Ýmsir fræðimenn halda því einnig fram að efasemdir Norðurlandanna í Evrópusamvinnunni haldist í hendur við hræðslu við að geta ekki viðhaldið hinu norræna velferðarmódeli ef þau eru komin á kaf í Evrópusamrunann (Wivel: 2003).

Í rannsókn sinni á stöðu Norðurlandanna í Evrópusamvinnunni spyr Ingebritsen hvað hafi losað um þá tregðu sem Norðurlöndin hafi áður haft gagnvart yfirþjóðlegu evrópsku samstarfi og fengið þau til að sækjast eftir auknu pólitísku

samstarfi við ESB eftir miðjan níunda áratuginn? Hún segir að Norðurlöndin hafi í raun gjörbreytt stefnu sinni, meira að segja hafi þau ríki sem hafa haft hvað mestar efasemdir um Evrópusamrunann, Ísland og Noregur, samþykkt að taka upp í innlendan rétt stóran hluta af reglugerðaverki ESB (f. aquis communatarie) í gegnum EES-samninginn (Ingebritsen: 1998, bls. 9). Ingebritsen heldur því fram að Norðurlöndin hafi ávallt reynt að forðast alþjóðlegt samstarf sem þrengdi að möguleikum þeirra og hafi til að mynda varast að skrifa undir varnarsamninga sem ógnuðu pólitískum sjálfsákvörðunarrétti þeirra. Hún segir að það hafi til að mynda verið með mikilli tregðu sem Ísland og Noregur hafi ákveðið að ganga í NATO, eftir að tilraunir um svæðisbundið varnarsamstarf á Norðurlöndunum árin 1948-9 runnu út í sandinn. En að síðan hafi Ísland, Noregur og Danmörk lagt mikið upp úr Atlantshafstengslunum og hafi ekki viljað gera nokkuð á Evrópuvettvangi sem hugsanlega gæti grafið undan þeim. Í þessu ljósi skal hafa í huga að hugsanlega getur brottför Bandaríkjahers frá Íslandi dregið úr mikilvægi Atlantshafstengslanna þegar fram líða stundir.

Ingebritsen bendir á að þótt Norðurlöndin hafi löngum verið viðskiptalega háð (e. interdependent) Evrópuríkjum hafi þau jafnan forðast að verða þeim háð á pólitíska sviðinu, frekar kosið að eiga hnökralaus viðskipti án þess að það sé byggt á bindandi sáttmálum. Norðurlöndin hafa með öðrum orðum miklu frekar kosið víðfeðma fríverslunarsamninga heldur en aðild að bindandi stofnunum Evrópusambandsins (Ingebritsen: 1998, bls. 77).

Áhrif Evrópuvæðingar

Þátttakan í Evrópusamrunanum hefur haft afgerandi áhrif á Norðurlöndin. Öll hafa þau skrifað undir EES-samninginn þar sem innri markaðurinn er víkkaður út til EFTA-ríkjanna. Með undirritun EES-samningsins samþykktu ríki Norðurlanda í raun að yfirtaka reglur ESB sem gilda á innri markaðinum án þess að taka þátt í setningu þeirra. Þetta kallar Ingebritsen „regulation without representation“ (Ingebritsen: 1998, bls. 52). Til að framfylgja EES-samningnum þurftu Norðurlöndin að opna fjármagnsmarkaði sína og vinnumarkað. Og þau þeirra sem gengu alla leið í ESB þurftu að auki að framkvæma enn frekari umbætur á hagkerfi sínu, draga úr landbúnaðarstyrkjum og greiða fyrir byggðapróun í öðrum Evrópuríkjum, og samþykkja um leið skilyrði Maastricht-sáttmálans um bæði pólitískt og efnahagslegt Evrópusamband. Með fullri aðild fengu þau hins vegar aðkomu að ákvarðanatökunni, öfugt við Ísland og Noreg.

Ákvörðun Norðurlandanna um aukna þátttöku í Evrópusamrunanum felur því í sér mikilvæga breytingu á stefnu Norðurlandanna. Aukin þátttaka í Evrópusamrunanum felur í sér að Norðurlöndin hafa þurft að láta af ýmsum stefnumálum sem hafa verið einkennandi fyrir þau; meðal annars að aðlaga norræna velferðarmódelið að umhverfi atvinnulífs í ESB sem byggði á minni ríkisgeira með lægri sköttum og öðrum gjöldum (Ingebritsen: 1998, bls. 23). Ingebritsen segir að Norðurlöndin hafi með þessum hætti í raun gefið eftir sérkenni sín sem hópur ríkja á jaðri Evrópusamrunans. Hún spyr því hvers

vegna þau hafi nú verið tilbúin að gefa eftir fullveldi sitt til að taka þátt í Evrópusamrunanum? Hún segir þessa spurningu vera enn áleitnari fyrir þær sakir að Norðurlöndin hafi þurft að kosta meiru til en flest önnur ríki (Ingebritsen: 1998, bls. 55).

Það dregur hins vegar úr vægi þessa að Norðurlöndin voru hvort eð er öll að ganga í gegnum miklar breytingar þegar þau ákváðu að demba sér í enn nánari tengsl við Evrópusamrunann. Alþjóðavæðingin þrýsti á um breytingar, til að mynda á skattakerfi og umfangsmiklu velferðarkerfi Norðurlandanna.

Ytri breytingar

Áratugurinn milli 1985 til 1995 var áratugur Evrópuvæðingar Norðurlandanna sem urðu þá viljugri til að taka þátt í Evrópusamrunanum en áður. Ingebritsen segir að endalok kalda stríðsins, hrún kommúnismans og sundurliðun Sovétríkjanna hafi orðið til að hlutleysisstefna Svíþjóðar og Finnlands hafi ekki lengur komið í veg fyrir ESB-aðild þeirra. Og að aukinn samruni Evrópusambandsríkjanna hafi jafnframt orðið til þess að ríkisstjórnir þessara smáu ríkja hafi fallið frá viðskiptahöftum fyrri tíðar og hafið efnahagslegar umbætur til að liðka fyrir aukinni þátttöku í Evrópusamrunanum. Á áttunda áratugnum dugði að hafa fríverslunarsamninga við ESB til að tryggja hagsmuni Norðurlandanna, segir Ingebritsen, en á tíunda áratugnum var öldin orðin önnur. Eldri lausnir dugðu ekki lengur til að mæta nýjum aðstæðum. Á þessum tíma voru EFTA-ríkin orðin langstærsti viðskiptaaðili ESB, stærri en Bandaríkin og Japan til samans. Það var af þessum sökum, segir Ingebritsen, að Norðurlöndin ákváðu öll að tengjast Evrópusamrunanum með nánari hætti þegar ESB lýsti áformum um innri markaðinn í Einingarlögunum sem samþykkt voru árið 1986 (Ingebritsen: 1998, bls. 60).

Endalok kalda stríðsins

Endalok kalda stríðsins gerbreyttu öryggismálum í álfunni og urðu til þess að fjölþjóðlegt samstarf (e. multilateralism) þótti fýsilegri kostur en áður, segir Ingebritsen, einnig fyrir hlutlausu ríkin (Ingebritsen: 1998, bls. 193). Hrun kommúnismans fékk Norðurlöndin því til að vilja tengjast kerfisbundnu samstarfi Vestur-Evrópuþjóða til að forðast einangrun. Spurningin var ekki hvort þau ættu að tengjast Evrópusamrunanum heldur hvernig. Þau sáu nú þátttöku í Evrópusamrunanum sem tæki til að mæta utanaðkomandi áhrifum og beita eigin áhrifum í gegnum sameiginlegar stofnanir Evrópuríkja.

Aukinn Evrópusamruni

Eins og nefnt var hér að framan hafa Norðurlöndin hefðbundið kosið að haga málum eftir eigin höfði en eiga samt í opnum viðskiptum við aðrar þjóðir. Síaukinn Evrópusamruni hefur hins vegar þrengt að möguleikum þeirra til að standast segulmátt Evrópusamrunans. Allir vegir virðist liggja til Brussel. Peter Katzenstein segir að þetta eigi sérstaklega við um smáríki sem sækjast eftir þátttöku í Evrópusamrunanum til að milda þrengingaráhrifin sem yfirþjóðlegt samstarf stærri ríkja í Evrópu hefur á þau (Katzenstein: 1997a). Samkvæmt Ingebritsen þrýsti stækkun og dýpkun Evrópusambandsins á Norðurlöndin að gefa eftir sjálfsákvörðunarrétt sinn eða hætta ella á einangrun frá helstu mörkuðum (Ingebritsen: 1998, bls. 84). Ríkisstjórnir allra Norðurlandanna urðu því að bregðast við þessum breytingum á stofnanabundnu samstarfi Evrópusambandsríkjanna.

Ingebritsen bendir á að hér sé þó ekki um neina nauðhyggju að ræða; Norðurlöndin hefðu getað mætt þessum breytingum með ýmsum hætti. Til að mynda hefðu Ísland, Noregur, Svíþjóð og Finnland getað haldið EFTA-samstarfinu áfram og byggt á fríverslunarsamstarfi við ESB eins og verið hafði. Þau hefðu einnig getað reynt að flytja út hið sérstaka norræna félagslega markaðs-kerfi með því að vinna því fylgi innan stofnana ESB svo dæmi sé tekið. Svíþjóð og Finnland hefðu einnig getað látið duga að finna nýja lausn á hlutleysistefnu sinni, til að mynda með auknu samstarfi við NATO. Það voru með öðrum orðum ýmsir möguleikar í stöðunni fyrir Norðurlöndin þótt aðstæður væru breyttar. Öll brugðu ríkin hins vegar á það ráð að taka aukinn þátt í Evrópu-samrunanum þótt með mismunandi hætti væri. Það telur hún sérstaklega áhugavert að rannsaka.

Fræðikonan Lene Hansen, sem rannsakað hefur tengsl Norðurlandanna og ESB, telur einnig að Norðurlöndin séu sérstaklega áhugavert rannsóknarefni því þau, ásamt Bretlandi, hafi hvað mestar efasemdir um Evrópusamrunann. Hún bendir ennfremur á að það hafi ekki síst haft áhrif á Norðurlöndin að á meðan samtariði innan ESB hafi verið á fleygiferð á níunda áratugnum, meðal annars við að fullklára innri markaðinn, hafi Norðurlandasamstarfið svo gott sem staðið í stað (Hansen: 2002, bls. 13).

Ólíkar áherslur

Flest Norðurlandanna kusu að fara sér hægt í Evrópusamstarfi í upphafi, í gegnum samninginn um EES, en síðan tóku þau öll, utan Íslands, þá ákvörðun að láta af fyrirvörum sínum og sækja um fulla aðild að ESB. Flest Norðurlandanna teljast þó enn vera treg í taumi í Evrópusamvinnunni, líka Danmörk sem hafnaði Maastricht á sínum tíma en samþykkti svo aðlagðan sáttmála í Edin-borg ári síðar. Ingebritsen segir að í samningagerðinni um EES hafi komið í ljós ólíkar áherslur EFTA-ríkjanna. Svíþjóð og Austurríki litu á samninginn aðeins sem vörðu á leið þeirra inn í ESB. Afstöðu Sviss og Finnlands lýsir hún þannig að þau hafi frekar litið á EES sem fordyri að fullri aðild sem kæmi síðar

(Ingebritsen: 1998, bls. 86). Aðeins Noregur og Ísland litu hins vegar á EES sem valkost við ESB-aðild en Noregur skipti fljótt um skoðun og sótti líka um fulla aðild.

Vegna breyttra aðstæðna höfðu valkostir Norðurlandanna í Evrópusamvinnunni þrengst; til að mynda hélt Gro Harlem Brundtland, þáverandi forsætisráðherra Noregs, því fram að þau hefðu aðeins val um tvennt: EES-lausn eða fulla aðild að ESB (Brundtland: 1994). Fyrri staða þótti óhugsandi. Öll tóku ríkin mikilvæg skref í átt til aukins samruna. Jafnvel á Íslandi þar sem andstaðan var hvað mest fóru leiðtogar þjóðarinnar að endurskilgreina hagsmuni landsins. Ingebritsen hefur eftirfarandi eftir Jóni Baldvini Hannibalsyni, þáverandi utanríkisráðherra Íslands:

„Við erum í miðjum stormi og við vitum ekki hvað verður þegar honum slotar. Hlutverk NATO hefur breyst með hvarfi fyrirverandi óvinar og hernaðarlegt mikilvægi Íslands hefur minnkað. Vestur-Evrópusambandið er í auknu mæli að verða kjarni öryggis og varnarmálasamstarfs Evrópusambandsins. Fyrir Ísland eykur sameiginleg utanríkisstefna á fýsileika ESB.“ (Jón Baldvin Hannibalsson: 1994).

Hvað skýrir ólík tengsl við Evrópusamrunann?

Ingebritsen segir Norðurlöndin vera gott dæmi til að skoða hvernig ríkisstjórnir bregðist við auknum alþjóðlegum þrýstingi sem þau hafi áður reynt að verjast af miklum þrótti. Grundvallarþáttur í kenningu hennar felst í að skýra hvers vegna ofangreindar kerfisbreytingar á ytra umhverfi Norðurlandanna hafi ekki leitt til svipaðrar aðkomu að Evrópusamrunanum. Ólíkar leiðir Noregs og Svíþjóðar eru gott dæmi um mismunandi nálganir Norðurlandanna í Evrópusamvinnunni. Norska ríkisstjórnin hefur fundið sig knúna til að vernda ákveðna efnahagslega hagsmuni innanlands með því að standa fyrir utan ESB á meðan Svíþjóð gekk vísitandi til liðs við yfirþjóðlegt samstarf Evrópuríkja til að hafa þar áhrif innan frá (Ingebritsen: 1998, bls. 112). Í því ljósi er áhugavert að skoða hvernig standi á að Svíþjóð ákvað að demba sér á fullt í samstarfið en að Norðmenn dragi enn lappirnar?

Eins og að ofan greinir létu sænsk og finnsk stjórnvöld af mestu fyrirvörum sínum við Evrópusamrunann að fenginni aðild, öfugt við Danmörku sem þrátt fyrir að hafa verið meira en tveimur áratugum lengur í ESB hefur ávallt verið afar gagnrýnið í Evrópusamvinnunni. Ingebritsen vitnar í viðtal sitt við Eric Einhorn sem sagði að „þegar Danir gengu í Efnahagsbandalagið gerðu þeir það með buddunni – en ekki hjartanu“ (Ingebritsen: 1998, bls. 12). Þetta telur hún lýsandi fyrir afstöðu Dana til Evrópusamrunans allar götur síðan. Danir eru því líkari Norðmönnum og Íslendingum í viðleitni sinni við að standa sem mest fyrir utan yfirþjóðlegar stofnanir. Ingebritsen segir að skýringanna á þessum ólíkum viðbrögðum sé að leita í því að Norðurlöndin hafi orðið fyrir ólíkum þrýstingi innanlands og að það móti tengslin við Evrópusamrunann öðru

fremur. Segja má að þetta sé kjarninn í kenningu hennar hvað Norðurlöndin varðar. Þrýstingurinn ræðst af uppbyggingu efnahagslífsins í hverju landi fyrir sig og þeim hagsmunum sem leiðandi atvinnugreinar hafi varðandi tengslin við Evrópusamrunann. En eins og betur er greint frá hér á eftir heldur Lene Hansen því hins vegar fram að til að skilja tregðu Norðurlandanna og tengsl þeirra við Evrópusamrunann verði ekki síður að greina skilning á pólitískum hugtökum eins og ríki og þjóð í hverju landi fyrir sig og skoða hvernig þeim er beitt í hinni pólitísku orðræðu (Hansen: 2002, bls. 2).

Atvinnugreinaskýringin

Ingebritsen segir að hefðbundnar kenningar um Evrópusamrunann, svo sem kenningar nývirknihyggju (e. neo-functionalism) og frjálslyndrar milliríkjahyggju geti ef til vill skýrt vilja Norðurlandanna til að auka samstarf sitt við Evrópusambandsríkin þegar þau voru ekki lengur bundin af hömlum kalda stríðsins og til að bregðast við auknum Evrópusamruna, en að þær dugi ekki til að skýra af hverju viðbrögðin voru jafnólík og raun ber vitni. Hún bendir á að máttur ríkjanna til að verjast Evrópuvæðingunni hafi verið misjafn og til að skýra það verði að skoða pólitísk áhrif leiðandi atvinnugreina, þ.e. muninn á pólitískum og efnahagslegum innviðum landanna. Afstaða og hagsmunir leiðandi atvinnugreina setja samkvæmt kenningu Ingebritsen rammann utan um þá möguleika sem stjórnsmálamenn hafa til að bregðast við breytingum. Því þarf bæði að greina hvaða atvinnugreinar teljast leiðandi í hverju landi fyrir sig og hvaða hagsmuni þær vilja vernda eða ná fram (e. sectoral approach).

Kjarninn í kenningunni er sá að á Norðurlöndum megi einangra ákveðnar atvinnugreinar sem hafi afgerandi áhrif í hverju landi fyrir sig. Ingebritsen segir til að mynda að án olíunnar hefðu möguleikar Noregs verið mun þrengri. Val ríkjanna var ekki óumflýjanlegt en þó mótað af voldugum hagsmunahópum í efnahagslífinu sem annað hvort þrýstu á um aðild eða börðust gegn henni (Ingebritsen: 1998, bls. 113). Hún rekur þó þann varnagla að leiðandi atvinnugreinar setji ekki alltaf rammann utan um möguleika stjórnarinnar, til að mynda geti öryggishagsmunir hugsanlega komið frammar efnahagshagsmunum. Fræðimaðurinn Eric Einhorn er sammála Ingebritsen að því leyti að hann segir að vegna þess að Norðurlöndin hafi öll ólíkra hagsmuna að gæta hafi á Norðurlöndunum orðið til fimm ólíkar leiðir í Evrópumálum. Hann segir að hvert um sig séu Norðurlöndin reiðubúin að taka þátt í Evrópusamrunanum upp að vissu marki en hvar það mark er sé misjafnt og stjórnist af ólíkum hagsmunum (Einhorn: 2002).

Ólíkar atvinnugreinar, ólík nálgun

Ingebritsen segir að atvinnugreinanálgunin sé vel til þess fallin að rannsaka Evrópusamrunann almennt (sem hafi einmitt sjálfur þróast eftir atvinnugreinum, frá kola- og stálbandalagi yfir í vöruviðskipti, þjónustu, atvinnumarkað

og fjárfestingar), en þó sérstaklega aðkomu Norðurlandanna að samstarfinu. Á Norðurlöndunum er nefnilega mikilvægur munur á samsetningu atvinnulífs og auðvelt að aðgreina leiðandi atvinnugreinar. Hver ríkisstjórn þurfti því að bregðast við ólíkum hagsmunum innanlands. Sumar þessara atvinnugreina leggja til stóran hluta af útflutningstekjum í viðkomandi ríki og því verði ríkisstjórnirnar, hvaða flokkur svo sem er við völd hverju sinni, að taka tillit til þeirra. Þær atvinnugreinar sem leggja mest til auðlegðar landsins teljast samkvæmt Ingebritsen leiðandi atvinnugreinar. Í Svíþjóð er það fjárfrek iðnaðarframleiðsla til útflutnings, í Danmörku, Noregi og á Íslandi séu það hins vegar hráefnisútflytjendur. Í Finnlandi séu það svo báðir flokkar sem skipti máli. Ingebritsen rekur þann varnagla að þótt gagnlegt sé að greina hagsmuni í tengslum við Evrópuamrunann út frá atvinnugreinum geti ólíkir aðilar í sömu atvinnugrein haft mismunandi hagsmuni. Til að mynda er hugsanlegt að smábátasjómenn tapi á þátttöku í fiskveiðistefnu ESB á meðan eldisræktendur og fiskútflytjendur græði, svo dæmi sé tekið (Ingebritsen: 1998, bls. 39). Þetta þarf allt að taka til greina.

Hin Norðurlöndin

Í Svíþjóð nam iðnaðarframleiðsla um 80 prósentum af útflutningi árið 1993, þegar aðildarviðræður við ESB voru í hámarki. Og þar sem sænsk iðnfyrirtæki fjárfestu í miklum mæli innan ESB myndaðist mikill þrýstingur á ríkisstjórnina að ganga til liðs við ESB, en áhrifamáttur stórfyrirtækja í Svíþjóð, svo sem Volvo og Electrolux, er afar mikill. Hráefnisframleiðsla er hins vegar lítil í Svíþjóð fyrir utan skógrækt sem ekki telst mjög þýðingarmikil fyrir hagkerfið.

Í Finnlandi studdu bæði hráefnisútflytjendur í skógariðnaði og iðnaðarframleiðendur ESB-aðild. Og eins og í Noregi var andstaðan mest meðal bænda. En það mildaði hins vegar áhrif aðildar fyrir bændur í Svíþjóð og Finnlandi að fá sérstaka viðurkenningu á norðurslóðalandbúnaði og fá að styrkja dreifbýl svæði í norðurhéruðunum umfram það sem almennt gerist innan ESB.

Danmörk var fyrst Norðurlandanna til að ganga í Evrópusambandið, áratugum á undan hinum. En Danmörk yfirgaf þó ekki Norðurlöndin fyrir Evrópu, nær væri að segja að Danir hafi reynt að vera eins konar brú milli ESB og Norðurlandanna. Í Danmörku var landbúnaður leiðandi atvinnugrein, metið sem hlutfall af útflutningi, þegar landið gekk í ESB árið 1973, þótt það kunnist að hafa breyst síðan. Evrópusambandsaðild var talin hagfelld fyrir danska bændur á sínum tíma vegna hlutdeildar í landbúnaðarstefnu ESB. Danir hafa síðan ávallt verið gagnrýnir í Evrópusamvinnunni, sem komið hefur fram í fjölmörgum atkvæðagreiðslum um Evrópumál, og átt í erfiðri togstreitu með að samræma jákvæða samsömun sína við Norðurlöndin við efnahagslegan fýsileika Evrópusamstarfsins. Þetta hefur gert Evrópumálin að einu eldfimasta deilumáli í dönskum stjórnsmálum (Hansen: 2002, bls. 50).

Norska hagkerfið byggir að miklu leyti á olúframleiðslu og það hafði allt önnur pólitísk áhrif en í Svíþjóð og Finnlandi og kom loks í veg fyrir ESB-aðild

segir Ingebritsen. Hagsmunaaðilar í landbúnaði og sjávarútvegi börðust einnig hart gegn aðildinni en þeir hafa löngum haft sérstaklega mikil áhrif í norskum stjórnsmálum, bæði í stjórnkerfinu og flokkakerfinu. Miðflokkarnir á Norðurlöndunum eiga rætur að rekja til bændastéttarinnar. Í Noregi stóð Miðflokkurinn hart gegn aðild en í Svíþjóð og Finnlandi studdu þeir aðildina. Öfugt við Noreg sækja miðflokkarnir í Svíþjóð og Finnlandi nú orðið fylgi sitt langt út fyrir raðir bænda í dreifbýli. Ingebritsen segir að aðeins í einu öðru Evrópulandi hafi einn stór flokkur komið í veg aðild síns lands, það var Sjálfstæðisflokkurinn á Íslandi sem studdi EES-aðild en stóð gegn ESB-aðild.

Ísland

Ísland er ríkt land og sjálft Atlantshafið aðskilur eyjuna frá meginlandi Evrópu. Sjávarútvegur er klárlega leiðandi atvinnugrein á Íslandi, landið byggir á útflutningi sjávarafurða sem er hryggjarstykkið í hagkerfinu. Sjávarútvegur er grundvallaratvinnugrein á Íslandi en ekki niðurgreiddur félagslegur aukaiðnaður eins og víða annars staðar í Evrópu. Árið 2004 komu um 57 prósent af útflutningstekjum þjóðarinnar í gegnum vöruviðskipti og var hlutur sjávarútvegsins 34 prósent af heildar-gjaldeyrstekjum (Gylfi Zoega et al: 2005, bls. 82). Mikilvægi sjávarútvegs hefur þó snarminnkað frá árinu 1940 þegar hann stóð undir 95,1 prósentu af vöru- og þjónustuútflutningi landsins (Baldur Þórhallson et al: 2004, bls. 70). Þrátt fyrir að mikilvægi fiskveiða hafi minnkað og að reynt hafi verið að auka vægi annarra þátta til að dreifa áhættunni er sjávarútvegurinn enn óumdeilanlega mikilvægasti atvinnuvegur landsins og hefur mikil afleidd áhrif á aðrar atvinnugreinar í landinu. Þar fyrir utan hafa rannsóknir sýnt að fulltrúar sjávarútvegsfyrirtækja hafa nán tengsl við stjórnsmálalítuna og atvinnulífið á Íslandi (Baldur Þórhallson et al: 2004). Þá hafa fiskveiðar orðið að eins konar táknmynd fyrir íslensku þjóðina og sjómaðurinn upphafinn sem hetja hafsins. Þetta birtist meðal annars í dægurlagasöngvum og alþýðusögum svo dæmi séu tekin.

Af þessum sökum snúast stjórnsmál á Íslandi að miklu leyti um að vernda stöðu sjávarútvegsins. Vegna þessa heldur Ingebritsen því fram að hin sam-eiginlega sjávarútvegsstefna ESB sé helsta hindrunin í vegi Evrópusambandsaðildar Íslands. Að deila auðlindinni með öðrum Evrópuþjóðum komi ekki til greina í hugum Íslendinga. Þessu til stuðnings má benda á að umræðan um mikilvægi sjávarútvegs og neikvæð áhrif af sjávarútvegsstefnu ESB hefur verið ríkjandi stef í Evrópuumræðunni á Íslandi. Hagsmunaaðilar í sjávarútvegi óttast mjög afleiðingar Evrópusambandsaðildar, að spænskir og portúgalskir togarar streymi inn á fiskimiðin og ryksugi upp auðlindina. Andstæðingar ESB-aðildar hafna alfarið þeim möguleika að evrópskir sjómenn fái að veiða í íslenskri lögsögu, þverneita að deila ákvarðanatökuvaldi og vilja takmarka sem mest fjárfestingar erlendra ríkisborgara í íslenskri lögsögu. Landssamband íslenskra útvegsmanna (LÍÚ) hefur hafnað ESB-aðild á þeirri forsendu að yfirráðin yfir auðlindinni muni þá færast til Brussel (Baldur Þórhallson et al: 2004, bls. 74).

Þó veur athygli að sumir forvígismenn útvegsmanna hafa viljað skoða einhliða upptöku evrunnar án aðildar að ESB (Friðrik Arngrímsson: 2006.) Útvegsmenn hafa helst nefnt rök á borð við þau að við ESB-aðild muni Ísland ekki geta ráðið við óæskilegt kvótahopp og ekki getað samið við þriðju ríki um deilistofna (Kristján Ragnarsson: 2002.) Þess má þó geta að Úlfar Hauksson stjórnsmálafræðingur hefur sýnt fram á að innan núverandi sjávarútvegsstefnu ESB ætti að vera hægt að koma í veg fyrir kvótahoppið við ESB-aðild Íslands og að ekki þurfi að semja um neina sérstaka undanþágu til að tryggja að fiskveiðar í íslenskri fiskveiðilögsögu verði áfram í höndum Íslendinga (Úlfar Hauksson: 2002).

Á Íslandi eru hagsmunir í sjávarútvegi taldir samofnir hagsmunum þjóðarinnar og þar með hagsmunum ríkisstjórnarinnar. Ingebritsen segir að af þessum sökum muni Ísland ekki undirrita alþjóðasamninga sem ógni fullveldi landsins yfir auðlindinni og til að lýsa hversu harðdregnir Íslendingar eru þegar kemur að sjávarútvegi tekur hún dæmi af þremur landhelgisstríðum við Bretland sem herlaust landið hafi ekki hikað við að heyja vegna yfirráða yfir auðlindinni (Ingebritsen: 1998, bls. 126-8). Hún gengur svo langt að halda því fram að líklegt sé að Ísland verði síðast Norðurlandanna til að ganga í ESB vegna þess að í milliríkjasamningum leggi Ísland allt í sölurnar til að vernda sjávarútveg landsins. Niðurstöður Baldurs Þórhallssonar, dósents í stjórnsmálafræði við Háskóla Íslands, styðja kenningu Ingebritsen en hann segir að hagsmunaaðilar í sjávarútvegi og landbúnaði hafi haft meiri áhrif á lagagerð í landinu en fulltrúar annarra stétta (Baldur Þórhallsson et al: 2004, bls. 69).

En Íslendingar eru ekki aðeins háðir því að veiða fisk, þeir eru ekki síður háðir því að geta selt hann á evrópskum mörkuðum en um það bil 70 prósent útfluttra sjávarafurða eru seld á evrópska efnahagssvæðinu (Baldur Þórhallsson et al: 2004, bls. 72). Sem bestur aðgangur að evrópskum mörkuðum telst því til grundvallarhagsmuna Íslendinga. Ingebritsen segir að þessi staða ráði veru Íslands í EES, sem tryggi nauðsynlegan markaðsaðgang en ógni ekki sjávarútvegshagsmunum Íslands. Hún segir að íslenskir stjórnsmálaleiðtogar geti ekki sóst eftir Evrópusambandsaðild því aðildin feli í sér að Ísland verði að taka yfir fiskveiðistefnu ESB og þar með selja auðlindina undir yfirþjóðlegt vald. Sagnfræðiprófessorinn Guðmundur Hálfðanarson segir hins vegar að íslenskir stjórnsmálamenn geti ekki boðað ESB-aðild því það gangi gegn hugmyndum um fullveldi þjóðarinnar og hallar sér því nær kenningum konstruktívista og póstrúktúralista sem nánar er fjallað um hér á eftir (Guðmundur Hálfðanarson: 2004). Eins og betur er greint frá hér að aftan nefnir Baldur Þórhallsson einnig ýmsar aðrar breytur sem skipta máli, svo sem: tengslin við Bandaríkin, afstöðu stjórnsmálaelítunnar, sérstaka þjóðernisvitund, áhrif þorskastríðanna, landfræðilega legu, smæð stjórnsýslunnar og áhrif kosningakerfisins (Baldur Þórhallsson: 2004).

Mismunandi áherslur atvinnugreina

Eins og nefnt hefur verið eru leiðandi atvinnugreinar taldar sérstaklega mikilvægar fyrir ríkisstjórnir Norðurlandanna. Til að mynda leggja norskur olíuönduð og sænsk iðnaðarframleiðsla til svo mikinn hluta af landsframleiðslunni að engin leið er að líta fram hjá hagsmunum þeirra og sjórnarmiðum. Samkvæmt kenningu Ingebritsen er þetta sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að Evrópusamruninn hefur ólík áhrif á mismunandi atvinnugreinar. Leiðandi atvinnugreinar þrýsta svo á stjórnvöld um að tengjast Evrópusamruninum á þann veg að það tryggji hagsmuni þeirra sem best. Að samanlögðu fullyrðir Ingebritsen að áherslur og hagsmunir atvinnugreinanna hafi haft afgerandi pólitísk áhrif á niðurstöðuna úr aðildarferlinu. Þessu til stuðnings bendir hún á að í aðildarkosningunum í Finnlandi, Svíþjóð og Noregi megi greina kosningahegðun sem fylgi atvinnugreinum. Þéttbýl iðnaðarsvæði kusu frekar með aðild á meðan dreifðari landbúnaðarsvæði greiddu atkvæði gegn (Ingebritsen: 1998, bls. 114). Norðurhéruðin sem frekar eru háð hráefnisframleiðslu eða landbúnaði kusu í meira mæli gegn aðild á meðan svæði sem byggja á olíuvinnslu, iðnaði, fjármála-starfsemi eða viðskiptum greiddu frekar atkvæði með aðild. Baldur Þórhallson hefur nefnt að á Íslandi verði einnig að taka til greina innbyggt misvægi atkvæða í kosningakerfinu sem hygli dreifðari byggðum þar sem hagsmunir sjávarútvegs og landbúnaðar eru meiri en í þéttbýlinu (Baldur Þórhallsson: 2004).

Ingebritsen segir að með því að sundurgreina (e. disaggregating) hve háð Norðurlöndin eru alþjóðlegum mörkuðum og beina sjónum að pólitískum áhrifum atvinnugreina í hverju ríki fyrir sig sé hægt að greina hvaða möguleikar, hættur og áskoranir þátttaka í Evrópusamruninum hafi á ríkisstjórnir í ólíkum löndum. Mismunandi leiðir í Evrópumálum eru þess vegna skýrðar út frá pólitískum áherslun atvinnugreina en ekki út frá uppbyggingu samfélagsins eða stéttaskiptingu (Ingebritsen: 1998, bls. 114).

Hvað veldur þrýstingi?

Samkvæmt kenningu Ingebritsen skipta þrír þættir mestu þegar möguleikar leiðandi atvinnugreinar til að hafa áhrif á stjórnvöld eru metnir: í fyrsta lagi hreyfanleiki framleiðslunnar, í öðru lagi þátttaka í starfi stjórnsmálaflokka og í þriðja lagi áhrif þeirra í gegnum félagasamtök (Ingebritsen: 1998, bls. 157). Hér er fyrst fjallað um hreyfanleika framleiðslunnar en umfjöllun um þátttöku í starfi stjórnsmálaflokka og áhrif í gegnum félagasamtök eru sett saman í undirkafla um samráðskerfi Norðurlandanna.

Hreyfanleiki framleiðslunnar

Það gefur augaleið að hreyfanlegar atvinnugreinar geta beitt ríkisstjórnir sínar meiri þrýstingi en þær sem ekki geta hótað að flytja framleiðsluna úr landi. Það hefur því mismunandi pólitískar afleiðingar fyrir stjórnvöld hvort hagkerfið

byggir á hreyfanlegri iðnaðarframleiðslu eða staðbundinni hráefnisframleiðsu á borð við landbúnað, sjávarútveg eða olíuvinnslu.

Ingebritsen segir að eftir árið 1985 hafi þau ríki sem byggðu útflutning sinn að mestu á iðnaðarframleiðslu orðið fyrir meiri þrýsingu um Evrópusambandsaðild frá framleiðendum og samtökum þeirra vegna fjárfestinga í Evrópusambandinu heldur en þau sem byggja á hráefnisútflutningi. Þegar Einingarlögin tóku gildi árið 1987 brást sænskur iðnaður við með því að fjárfesta ríkulega í evrópskum iðnaði sem setti þrýsting á stjórnvöld um að stilla regluverk Svíþjóðar þannig að það rímaði við reglur innan ESB. Á áratugnum frá 1985 til 1995 fluttu mörg sænsk fyrirtæki framleiðslu sína til ESB og á sama tímabili tvöfölduðu Svíar fjárfestingu sína í Evrópusambandsríkjum á hverju ári, eða allt þar til að sænsk stjórnvöld tilkynntu ákvörðun sína að sækja um aðild. Með öðrum orðum myndaðist gríðarlegur þrýstingur um Evrópusambandsaðild frá iðnaðarframleiðendum í Svíþjóð og Finnlandi sem fluttu framleiðslu sína yfir landamærin til ESB og hótuðu að gera það í enn meira mæli yrði ekki af Evrópusambandsaðild landanna (Ingebritsen: 1998, bls. 119). Aðeins með því að sækja um aðild að ESB gátu stjórnvöld stöðvað flóttu fyrirtækjanna og þar með stöðvað flæði starfa úr landi. Norsk fyrirtæki hótuðu einnig að flytja sig um set yfir landamærin til ESB en þar sem mikilvægi þeirra í efnahagslífinu var ekki náðar nærri jafnmikið og í Svíþjóð var ekki jafnmikið bit í þeirri hótun (Ingebritsen: 1998, bls. 37). Olíuvinnslan, ríkjandi atvinnugreinin, var ekki hreyfanleg og myndaði ekki þrýsting um ESB-aðild.

Samráðskerfi Norðurlandanna

Á Norðurlöndunum eru atvinnuvegirinnir einnig nátengdir stjórnsmálunum í gegnum stjórnsmálaflokkana, hagsmunasamtök og félagasamtök og hafa með þátttöku sinni mótandi áhrif á pólitíska stefnumótun í gegnum kerfisbundið samráðsferli stjórnsmálanna. Til marks um það höfðu hagsmunasamtök sig mikið í frammi í Evrópuumræðunni á Norðurlöndunum og voru til að mynda virkir þátttakendur í samningunum um EES og í aðildarsamningum Svíþjóðar, Finnlands og Noregs. Í Svíþjóð stóðu atvinnuvegirinnir meðal annars að miklu leyti undir baráttu Já-hreyfingarinnar (Ingebritsen: 1998, bls. 38). Baldur Þórhallson segir að það veiki kenningu Ingebritsen að ekki sé hægt að sýna fram á að hagsmunaaðilar í sjávarútvegi á Íslandi hafi meiri áhrif á stjórnvöld en til að mynda landbúnaður, nema hugsanlega allra síðustu ár. Sjávarútvegur hefur til að mynda ekki haft betri aðkomu að nefndum ríkisstjórnarinnar sem hafa fjallað um Evrópumál og hafi ekki heldur beitt sér í félagasamtökum andstaðinga með opinberum hætti (Baldur Þórhallson et al: 2004, bls 97-98). Baldur tekur hins vegar ekki til greina að bæði LÍU og Samtök iðnaðarins hafa fjármagnað baráttu þessara samtaka í einhverjum mæli þótt ekki sé það opinbert og því erfitt að meta hversu mikill sá stuðningur er.¹

¹ Samkvæmt viðtölum greinarhöfundar við forystumenn í hagsmunasamtökum.

Atvinnulífið í Svíþjóð og Finnlandi barðist fyrir aðild á meðan ríkisstjórnin í Noregi, sem einnig barðist fyrir aðild, þurfti að takast á við andstöðu leiðandi afla í sjávarútvegi og landbúnaði sem tóku höndum saman í andstöðunni. Olíuáðurinn er leiðandi atvinnugrein í Noregi og lagðist svo til einróma gegn Evrópusambandsaðild. Bændur töldu sér standa ógn af sameiginlegri landbúnaðarstefnunni en Noregur niðurgreiðir sinn landbúnað meira en gerist innan ESB. Þrýstingurinn á stjórnvöld í ríkjum Norðurlandanna sem hafa langvarandi hefð fyrir kerfisbundnu samráði við atvinnuvegina var því með mjög ólíkum hætti (Ingebritsen: 1998, bls. 38). Þótt íslensk stjórnvöld leiti oft eftir samráði við ýmsa aðila í samfélaginu í einstaka málum hefur þó ekki þróast á Íslandi álíka kerfisbundið samráðskerfi og annars staðar á Norðurlöndunum (Gunnar Helgi Kristinsson: 1994).

Lítill ríki eins og Norðurlöndin sem eru háð útflutningi reyna jafnan að vernda leiðandi atvinnugreinar þegar kemur að utanríkisviðskiptum en þrátt fyrir að Norðurlöndin séu almennt opin samfélög hafa atvinnugreinar mismunandi aðgang að stjórnvöldum og mjög mismunandi áhrif í samfélaginu. Þegar slík ríki semja um aðild að ESB reyna þau gjarnan að fá undanþágur eða sérstaka meðferð fyrir ríkjandi hagsmuni en leggja minna á sig til að tryggja hagsmuni atvinnugreina sem hafa minna vægi innanlands (Ingebritsen: 1998).

Tengsl við hefðbundnar kenningar

Það er rétt hjá Ingebritsen að þótt Norðurlöndin hafi öll þurft að bregðast við breytingum sem urðu í ytra umhverfi þeirra gerðu þau það á hátt sem hefðbundnum alþjóðafræðikenningum tekst ekki að skýra. Hefðbundnum kenningum um Evrópusamrunann, svo sem nývirknihyggju (e. neo-functionalism) og milliríkjahyggju (e. intergovernmentalism) gengur illa að skýra ólík tengsl Norðurlandanna við ESB.

Svíþjóð sem samkvæmt hefðinni hefur sóst eftir hvað mestu frelsi frá yfirþjóðlegum stofnunum tók skrefið svo gott sem alla leið. En Ingebritsen segir að samkvæmt hefðbundnum kenningum ætti Svíþjóð, sem stærsta ríki Norðurlandanna, að vera það þeirra sem væri hvað tregast við að taka þátt í markaðsvæddum Evrópusamrunanum (Ingebritsen: 1998, bls. 28). Olíuáðurinn hefur hins vegar gert Noregi kleift að standa fyrir utan Evrópusambandið, öfugt við Svíþjóð og Finnland. Án olíunnar telur Ingebritsen að staðan væri allt önnur í Noregi. Og þrátt fyrir að Evrópusamruninn væri tortryggður í löndum sem byggja á auðlindaframleiðslu, svo sem á Íslandi og í Noregi, tóku þau eigi að síður mikilvæg skref í átt að auknum Evrópusamruna á tíunda áratugnum.

Í umfjöllun sinni greinir Ingebritsen milli tveggja ólíkra nálgana ríkja gagnvart Evrópusambandinu; annars vegar þeirra sem eru hlynnt auknum samruna með verulegu yfirþjóðlegu valdi, sem hún kallar þýskt módel, og svo þeirra sem kjósa fremur að Evrópusamvinnan sé nær hefðbundnum milliríkjagrunni, sem hún tengir við breskt módel. Þótt það feli auðvitað í sér einföldun í fræðilegri umfjöllun, hugsanlega ofureinföldun, getum við einnig tengt þessar ólíku

nálganir við hefðbundnar kenningar um Evrópusamrunann þar sem samrunakenningar eins og sambandsríkjahyggja (e. federalism) og nývirknihyggjan falla í þýska flokkinn en milliríkjahyggja í þann breska. Á þessum vogarskálum skiptir Ingebritsen Norðurlöndunum upp. Samkvæmt henni eru Svíþjóð og Finnland ekki lengur treg í taumi í Evrópusamvinnunni og fylgja nú þýska módelinu á meðan Danmörk, Noregur og Ísland halla sé frekar að breska módelinu (Ingebritsen: 1998, bls 22). Þessi skipting Ingebritsen hlýtur að teljast heldur djörf þar sem hún viðurkennir sjálf að öll hafi Norðurlöndin verið heldur treg í taumi í Evrópusamrunanum. Lene Hansen bendir ennfremur á að ekki sé hægt að fella Svíþjóð og Finnland í sama flokk þar sem Finnar hafi á sínum tíma haft mun minni fyrirvara við Evrópusamrunann heldur en Svíar og hellt sér í samstarfið á fullum krafti og meðal annars tekið upp evruna – þótt stuðningurinn meðal almennings við ESB-aðild hafi raunar minnkað nokkuð á síðustu árum (Hansen: 2002, bls. 214).

Eins og að ofan greinir rekur Ingebritsen þessa breytingu á afstöðu Norðurlandanna ekki síst til endaloka kalda stríðsins sem losaði þær hömlur sem áður voru á Svíþjóð og Finnlandi við að taka þátt í Evrópusamrunanum. Nýjar ógnir fólust nú þvert á móti í hættunni á að einangrast frá mikilvægustu viðskiptalöndum sínum fyrir iðnaðarframleiðslu landanna. Finnar litu ennfremur svo á að Evrópusambandsaðild myndi hjálpa þeim við að tryggja öryggi sitt gagnvart Rússlandi (Ingebritsen: 1998, bls. 16). Öfugt við Svíþjóð og Finnland töldu Noregur, Ísland og Danmörk hins vegar að of stór hluti ákvarðanatökuvalds hefði verið færður frá ríkisstjórnunum aðildarríkjanna. Þetta á ekki síst við um Ísland. Afstaða Danmerkur, Noregs og Íslands er í raun mjög lík afstöðu Bretlands. Svíar og Finnar hafa hins vegar viljað hafa áhrif innan frá, segir Ingebritsen, og réttlætir með því ofangreinda skiptingu (Ingebritsen: 1998, bls. 187).

Eins og fram hefur komið segir Ingebritsen að strúktúralískar kenningar á borð við raunhyggjukenningu Kenneths Waltz (e. realism) og milliríkjahyggjan sem á henni hvíli geti huganlega skýrt þá ytri þætti sem geri það að verkum að Norðurlöndin hafi eftir árið 1985 átt erfiðara með að verjast Evrópusamrunanum en að slíkar kenningar falli á því að skýra hvers vegna ríkin brugðust á mismunandi hátt við sömu ytri breytingum. Til þess þurfi að leita annað. Á sama hátt, segir Ingebritsen, geti kenningar frjálslyndra alþjóðasinna (e. liberal internationalism) á borð við Robert Keohane sem heldur því fram að alþjóðlegar stofnanir formbindi skipulagið í alþjóðakerfinu, ekki heldur skýrt hvers vegna Norðurlöndin þrjú haldi sig fast við NATO en að Finnland og Svíþjóð hafi fært sig úr EFTA og yfir í ESB árið 1995. Þá dugi samrunakenningar ekki heldur til að skýra hvers vegna Svíþjóð og Finnland séu orðin viljugri þátttakendur í starfi ESB heldur en Danmörk sem þó hefur verið í Evrópusambandinu mun lengur (Ingebritsen: 1998, bls. 27). Samkvæmt ofangreindum kenningum hafa ríki almennt fáa möguleika til að bregðast við breytingum í alþjóðakerfinu, og að jafnaði geta völdug ríki frekar farið að eigin vilja heldur en smærri ríki sem hafa takmarkaðri möguleika. Ljóst má þykja að þessar kenningar duga ekki til skýra hvers vegna fámennasta ríkið, Ísland, hefur verið

tregast í taumi allra Norðurlandanna þegar kemur að Evrópusamrunanum. Um leið hefur Svíþjóð, stærsta ríki Norðurlandanna, verið undir mestum þrýstingi um að taka þátt í Evrópusamrunanum af ótta við fjármagnsflóttu úr landinu.

Hefðbundnum strúktúralískum kenningum í alþjóðafræðum hefur því gengið illa að flétta saman innanlandsskýringar og alþjóðlegar þegar greina á breytingar á alþjóðakerfinu eða heðgun ríkja á alþjóðavettvangi. Robert Keohane og Joseph Nye sögðu sjálfir strax árið 1987 að ekki væri nóg að beita kenningum þeirra á alþjóðakerfið, eins og þeir höfðu gert, heldur þyrfti einnig að líta til innri þátta, en bættu við að það gæti um leið ógnað samkvæmni kenningarinnar (e. cogency of their theory) (Keohane et al: 1987, bls. 739-40). Hér er því um raunverulegan kenningarlegan vanda að ræða sem leiðir okkur til að álykta að nauðsynlegt sé að koma innanlandsþáttum á kerfisbundinn hátt inn í kenninguna. Nýrri kenningar um Evrópusamrunann, svo sem konstrúktívískar kenningar og síðar póststrúktúralískar kenningar reyna einmitt að gera það eins og rakið er hér á eftir. Ole Wæver bendir til að mynda á að þótt nýfrjálslynd alþjóðahyggja (e. neo-liberal internationalism) taki núorðið tillit til menningar og hugmynda geti kenningin þó ekki skýrt hvernig einkenni (e. identity) ríkis og þjóðar eru samansett í samspili við Evrópusamrunann (Wæver: 2002, bls. 21).

Ingebritsen og frjálslynd milliríkjahyggja

Ingebritsen hallar sér að skýringum frjálslyndrar milliríkjahyggju í anda Andrews Moravcsik þegar hún segir að til að skýra ákvörðun Norðurlandanna um aukna þátttöku í Evrópusamrunanum eftir lok kalda stríðsins hafi ríkin endurskilgreint hagsmuni sína. Og að þá hagsmuni hafi þau svo einfaldlega varið í samningum á Evrópuvettvangi (Moravcsik: 1998. Ingebritsen: 1998, bls. 41). Þessu til stuðnings skilgreinir Lene Hansen kenningu Ingebritsen einnig innan ramma frjálslyndrar milliríkjahyggju, við hlið Moravcsik (Hansen: 2002, bls. 10). Ingebritsen er þó gagnrýnin á framsetningu Moravcsik og segir að kenningu hans takist illa að greina tengsl Norðurlandanna við Evrópusamrunann, það vanti að skoða efnahagslega samsetningu í hverju ríki fyrir sig og athuga hverjir græði og hverjir tapi á Evrópusamrunanum (Ingebritsen: 1998, bls. 41).

Öfugt við Moravcsik segir Ingebritsen að hér sé um að ræða rammpólítískan feril; stjórnvöld hafi staðið frammi fyrir nýju pólitísku og efnahagslegu landslagi heima fyrir þar sem breytingar hafi orðið á því hverjir þrýstu á um þátttöku í Evrópusamrunanum og hverjir stóðu gegn. Hún segir að milliríkjahyggjan geti ekki útskýrt þetta og því þurfi að beita atvinnugreinanálguninni (Ingebritsen: 1998, bls. 41). Milliríkjahyggjunni fatast líka flugið þar sem hún gerir ekki ráð fyrir öðrum gerendum en stjórnvöldum en á Norðurlöndunum voru það ekki síður hagsmunahópar og félagasamtök sem voru mótandi í umræðunni, eins og nefnt var hér að framan.

Hugmyndir og innanlandsstjórnsmál

Í ofangreinum kenningum, bæði hvað varðar áherslur hefðbundinna kenninga, sem og í útfærslu Ingebritsen á frjálslyndri milliríkjahyggju, hefur sjónum verið beint að utanaðkomandi breytingum og/eða efnahagslegum hagsmunum ríkja til skýra tengsl þeirra við Evrópusamstarfið. En getur verið að hugmyndir skipti líka máli? Í þessum kafla er fjallað um konstrúktívískar kenningar og síðar póstrúktúralískar kenningar og skoðað hvort hugmyndir á borð við þjóðerni og fullveldi hafi áhrif á afstöðu Norðurlandanna til Evrópusamrunans.

Konstrúktívískar kenningar

Kenningaskóla konstrúktívista hefur verið teflt gegn hefðbundnum kenningum í alþjóðafræðum. Kenningaskólinn fjallar um mörk samfélaga (e. boundaries of community), og skoðar hvers vegna sum ríki taka þátt í Evrópusamrunanum en önnur ekki. Hart hefur verið tekist á um það í fræðunum hvort hagsmunir eða hugmyndir skýri betur Evrópusamrunann. Öfugt við Ingebritsen hallast kenningasmiðir konstrúktívista að hugmyndalegum skýringum. Konstrúktívistar telja því brýnt að skoða hvernig hugmyndir verða til og hvernig þjóðarvitund er skilgreind í evrópsku samhengi. Þeir skoða hvernig Evrópuhugmyndin fellur að stjórnsmálhugmyndum í einstaka löndum og líta því ekki aðeins til hagsmuna heldur einnig til hugmynda, þar á meðal þjóðernishugmynda. Svo dæmi sé tekið skiptir því máli hvernig hugmyndin um Evrópu þróast í Svíþjóð og hvernig hún er ólíkt samansett í Noregi til að skilja afstöðu þessara ríkja til Evrópusamrunans. Hugmyndir þjóðarinnar um Evrópusamrunann geta ennfremur verið ólíkar hugmyndum stjórnvalda og samspilið þar á milli skiptir máli.

Sieglinde Gstöhl leggur áherslu á að skoða þjóðarvitundina sérstaklega og tekur á þann veg undir með Ingebritsen að nauðsynlegt sé að líta til innlendra þátta þegar skýra á tengsl lítilla, opinna lýðræðisþjóðfélaga við Evrópusamrunann. En öfugt við Ingebritsen byggir Gstöhl kenningu sína á konstrúktívísku módeli og segir að það séu ekki aðeins efnahagslegir hagsmunir sem skýri tengslin heldur ekki síður pólitískir þættir sem hafi oft meiri áhrif en efnahagslegir. Hún bendir á að Noregur, Svíþjóð og Austurríki hafi lengi haft efnahagslegar ástæður til að ganga í ESB en að það hafi dregist vegna pólitískra þátta (Gstöhl: 2002).

Konstrúktívistar vilja því meina að þjóðernisvitund geti haft veruleg áhrif á stefnu ríkja í alþjóðamálum. Önnur fræðikona, Jennifer Novac, fjallar um sjálfsmynd Finnlands og Svíþjóðar fyrstu fimm árin eftir inngönguna í ESB og kemst að því að þjóðernisvitund Finna og Svía hafi veruleg áhrif á viðhorf þeirra til Evrópusamrunans en að þessi vitund sé breytileg og þróist eftir breyttum pólitískum aðstæðum (Novac: 2000).

Póststrúktúralismi

Ingebritsen fellir norræna fræðimenn á borð við Ole Wæver og Iver Neuman undir konstruktívisma en sjálfir vilja þeir frekar láta skilgreina sig sem póstrúktúralista. Í bók sinni *European Integration and National Identity: the challenge of the Nordic states* segja Lene Hansen og Ole Wæver að nær sé að beita póstrúktúralískum nálgunum til að skýra tengsl Norðurlandanna við Evrópusamrunann (Hansen et al: 2002). Eins og konstruktívistar segja póstrúktúralistar að líta verði til hugmynda á borð við þjóðerni og fullveldi en benda á að samspilið milli hugmynda og hagsmuna sé mun flóknara en konstruktívistar halda fram og byggja meðal annars á ólíkum skilningi manna á hugtökum á borð við ríki, þjóð, samfélag, fólk og Evrópu. Hvernig þessi hugtök eru skilin í mismunandi ríkjum getur haft áhrif á viðhorf fólks til Evrópusamrunans (Wæver: 2002, bls. 809). Póstrúktúralistar leggja því ríka áherslu á að rannsaka hina pólitísku orðræðu og hvernig hugmyndir og hugmyndafræði hefur áhrif á uppbyggingu og samsetningu samfélaga og viðhorfs til málefna á borð við Evrópusambandsaðild (Hansen et al: 2002).

Framangreind hugtök eru síðan tengd saman í *conceptual constellations* í hverju ríki fyrir sig sem markar hvernig Evrópuvæðingin er pólitískt samansett (e. constructed). Skilningur og beiting þessara hugtaka hefur svo strúktúralísk áhrif á hvernig hægt er að bera fram hugmyndina um Evrópu í pólitískri orðræðu. Með öðrum orðum: þegar stjórnsmálsmenn tala fyrir þátttöku í Evrópusamrunanum, segir Lene Hansen, er það gert á þann hátt og með þeim orðum að það falli að hugmyndinni um Finnland, Noreg, Svíþjóð og Danmörku (Hansen: 2002, bls. 2). Hugmyndin um Evrópu verður því að falla að hugmyndinni um þjóðina sem hefur mótast og þróast í áranna rás og stýrir í hvaða farveg umræðan fer.

Mikilvægi orðræðunnar

Munurinn á póstrúktúralisma og hluta af heimspekilegum konstruktívisma og öðrum kenningum í alþjóðafræðum, þar með meginhluta konstruktívisma, felst í því að póstrúktúralistar rannsaka tungutakið til að skoða kerfisbundna skiptingu á merkingu í utanríkisstefnu ríkja. Þeir leggja hugtökin um ríki og þjóð til grundvallar í greiningu sinni og setja þau jafnvel ofar hugmyndum um öryggi. Skoðað er hvernig hugtak eins og þjóð hefur sameinandi áhrif í gegnum hugmyndir um okkur, „við“, og hvernig hugmyndin um Evrópu hefur annars konar merkingu sem „við“, það er; annað og ytra lag af „okkur“. Norðurlöndin eru þá eins konar millisvæði milli þjóðríkis og Evrópu. Hér er því ekki aðeins spurt hver við erum, heldur einnig hvernig merkingin um „okkur“ verður til í gegnum mismunandi lög af einkennum í gegnum flókna samsetningu ólíkra skilgreininga sem eru í samkeppni hver við aðra (Wæver: 2002, bls. 24). Innsta langið felur þá í sér hvernig hugtökin þjóð og ríki þróast og eru samansett, *constelleruð*. Rannsaka verður hver sé viðtekin hugmynd um ríkið, og hvernig

hugmyndin um þjóðina birtist. Þá þarf að skoða hvernig skilningurinn á þessum hugtökum fléttast saman (Wæver: 2002, bls. 33).

Lene Hansen leggur áherslu á að skýra hvernig merking hugtakanna verður til, en til að gera það verður að greina innlenda orðræðu um Evrópusamrunann (Hansen: 2002, bls. 4). Hún segir það einmitt aðgreina póststrúktúralista frá konstruktívistum að þeir reyni ekki aðeins að greina á milli hagsmuna og hugmynda heldur beina sjónum einnig að því hvernig hagsmunir birtast í gegnum pólitíska orðræðu og hvernig skilningur á hugmyndum, svo sem um þjóðina, setur ramma utan um hvernig Evrópumálin eru rædd í opinberri umræðu. Á Norðurlöndunum hefur Evrópuumræðan að miklu leyti snúist um mikilvægi þjóðareinkennis og því verður að rannasaka hvernig pólitísk hugtök á borð við þjóð og ríki eru notuð í Evrópuumræðunni til skilja hvers vegna þau eru treg í taumi í Evrópusamvinnunni (Hansen: 2002, bls. 2 og 6). Hugmyndin um Evrópu má ekki ógna hugmyndinni um þjóðina eða hugmyndinni um ríkið og tengslunum þar á milli. Hugmyndin um ríkið og þjóðina stjórnar því hvernig hugmyndin um Evrópu getur þróast, hvað hægt er að segja um Evrópu og hvað ekki. Hugmyndin um Evrópu er á ytra lagi við hugmyndina um ríki og þjóð og stjórnast því af henni en ekki öfugt.

Aðferð póststrúktúralista byggir á kerfisbundinni orðræðugreiningu á opinberum gögnum. Þannig skiptir ekki endilega mestu hvað ráðamönnum virkilega finnst heldur hvaða orðræðu og tungutaki þeir beita í opinberri umræðu. Póstrúktúralistar leita því að reglum í orðræðunni í hverju landi fyrir sig sem ákvarðar hvað hægt er að segja í opinberri umræðu og hvað ekki (Wæver: 2002, bls. 27-9).

Gagnrýni á Ingbrítsen og frjálslynda milliríkjahyggju

Póstrúktúralistar gagnrýna ekki aðeins konstruktívismann heldur beina sjónum einnig að frjálslyndri milliríkjahyggju Moravcsik og Ingebrietsen sem þeir segja að takist ekki að skýra tengsl Norðurlandanna við Evróusamrunann. Póstrúktúralistar halda því ekki endilega fram að Evrópusamruninn sé fremur drifinn áfram af hugmyndum en hagsmunum heldur aðeins að ekki sé jafneinfalt að greina þar á milli eins og Moravcsik vilji meina. Hansen segir það enn fremur galla á kenningu Moravcsik að hann beini sjónum fyrst og fremst að stóru ríkjunum í Vestur-Evrópu, Frakklandi, Þýskalandi og Bretlandi en fjalli ekkert um lögmæti Evrópusamrunans í augum smærri ríkjanna á Norðurlöndunum. Hún bendir á að Norðurlöndin sem lítil ríki geti ekki haft úrslitaáhrif á þróun Evrópusamrunans og því verði að greina umræðuna um tengslin við Evrópusamrunann. Evrópusambandið er staðreynd hvort sem ríkinu líkar betur eða verr, smá ríki Norðurlandanna hafa ekki mátt til að breyta því (Hansen: 2002, bls. 8). Öfugt við nálgun Moravcsik skiptir samkvæmt þessu mestu hvort og þá hvernig Evrópusamruninn öðlast lögmæti í augum Norðurlandabúa en ekki hvernig hann þróast sem slíkur.

Eins og nefnt hefur verið segir Moravcsik, eins og Ingebritsen raunar líka, að grundvallaráhrifaþættir á utanríkisstefnu ríkja sé að finna í einkennum mikilvægra félagslegra hópa; hagsmunum þeirra og hlutfallslegum áhrifum á innlenda stefnumótun (Moravcsik: 1998, bls. 483). Hansen bendir hins vegar á að sé kenning Ingebritsen og Moravcsik rétt ættu þessir hagsmunir að hafa umtalsverð áhrif á almenning og leiða til afgerandi niðurstöðu í afstöðu almennings (Hansen: 2002). En því er hins vegar alls ekki að heilsa á Norðurlöndunum eins og greint var frá hér að framan. Munurinn í þeim fjölmörgu þjóðaratkvæðagreiðslum um Evrópumál sem haldnar hafa verið á Norðurlöndunum hefur yfirleitt verið mjög lítill. Hansen segir að væri það svo að hagsmunir ríkjandi atvinnugreinar væru ráðandi ættu mun fleiri að hafa kosið með Evrópusambandsaðild í Finnlandi og Svíþjóð.

Hansen kemst því að þeirri niðurstöðu að hagsmunir einstakra atvinnugreina geti ekki með fullnægjandi hætti einir og sér skýrt kosningahegðun almennings í atkvæðagreiðslum um Evrópumál, fylgnin milli efnahagslegra þátta og afstöðu stjórnvalda annars vegar og afstöðu almennings hins vegar hafi einfaldlega ekki verið eins mikil og ætla mætti af skynsemisnálgun Ingebritsen (Hansen: 2002, bls. 221).

Evrópuumræðan á Norðurlöndum

Á Norðurlöndunum hefur myndast gjá á milli ráðamannastéttarinnar og almennings í Evrópumálinu sem vert er að rannsaka. Eins og komið hefur fram viðurkenna póstrúktúralistar að efnahagslegir þættir hafi áhrif á afstöðuna til Evrópusamrunans á Norðurlöndum en vilja um leið meina að orðræðan og hugmyndir manna um hugtök á borð við þjóð, ríki, fólkið og Evrópu skipti einnig sköpum. Hansen segir að á Norðurlöndunum, utan Finnlands, sé skilningur manna á þjóðinni og ríkinu svo samofinn að Evrópuvettvangurinn sem ríkisvald megi ekki ógna þjóðinni í pólitískri orðræðu. Hansen segir að hugmyndin um fólkið, sem er andstætt afl við hina pólitísku elítu, sé ennfremur ein af sterkustu pólitísku hugmyndum í Danmörku og Noregi og hafi afgerandi áhrif á viðhorf íbúanna til tengslanna við Evrópu. Hansen bendir á að Evrópuákafi hinnar efnahagslegu og pólitísku elítu hafi í raun haft þveröfug áhrif bæði í Danmörku og Noregi þar sem grundvallarskilningur almennings á mikilvægi fólksins hafi leitt til andstöðu við ráðamannastéttina og þar með gegn hugmyndinni um Evrópu (Hansen: 2002, bls. 221). Í samræmi við það hafa Evrópuandstæðingar því reynt að telja kjósendum trú um að hugmyndin um Evrópu ógni hugmyndinni um þjóðina. Þetta vilja þeir meina að geti hugsanlega skýrt af hverju almenningur hefur ekki viljað gefa eftir gagnvart Evrópusinnaðri stefnu stjórnvalda.

Tengsl þjóðar og ríkis

Í rannsókn sinni fjalla þau Lene Hansen og Ole Wæver um hvert Norðurlandanna fjögurra (þ.e. utan Íslands) fyrir sig og skoða meðal annars hugmyndir um tengsl þjóðar og ríkis. Hansen segir að í ríkjum þar sem erfitt sé að greina á milli ríkisins sem valdavettvangs annars vegar og hinnar menningarlegu þjóðar hins vegar – þar sem ekki er hægt að aðgreina hið pólitíska frá hinu menningarlega – getur svo til allt pólitískt samstarf á Evrópuvettvangi verið talið ógna hugmyndinni um þjóðina (Hansen: 2002, bls. 217). Til að skýra ólíka nálgun út frá mismunandi skilningi á ofangreindum hugtökum dugir hér að fjalla um tvö þeirra, Danmörku og Finnland. Hún segir að að í Danmörku sé merking hugtakanna ríkis og þjóðar samofin í eina heild en að í Finnlandi sé greint á milli hinnar menningarlegu þjóðar og ríkisins sem valdavettvangs, og að það skýri ólíka afstöðu til Evrópusamrunans.

Danmörk

Eftir því sem Evrópusambandið hefur teygt sig lengra inn á vettvang stjórnsmálanna hefur það valdið meiri tortyggni í Danmörku enda samkvæmt þessari kenningu þá farið að ógna skilningi Dana á tengslum þjóðar og ríkis sem sé samofið í danska þjóðríkinu og rúmi illa annað ríkisvald á Evrópuvettvangi þar fyrir ofan. Lene Hansen segir að þótt í pólitískri orðræðu reynist oft erfitt að breyta merkingu og skilningi á hugtökum eins og þjóð og ríki geti ytri breytingar stundum þvingað fram nýjan skilning. Þegar Evrópusambandið fór að taka á sig sífellt pólitískari mynd á tíunda áratugnum með nánara samstarfi á stjórnsmálavæðinu, segir Hansen að erfitt hafi orðið að viðhalda þeirri mynd í Danmörku að Evrópusambandið væri aðeins frjáls samstarfsvettvangur fullvalda ríkja. Þróun Evrópusambandsins fór með öðrum orðum að ógna skilningi Dana á hugtökunum þjóð og ríki (Hansen: 2002, bls. 5). Eftir því sem ESB hefur þróast meira inn á stjórnsmálavæðið hefur því orðið erfiðara að viðhalda þeirri samsetningu (e. construction) á hugmyndinni um Evrópu sem einungis efnahagssamstarf, sem gat vel farið saman við hugmyndina um hið fullvalda danska þjóðríki. En þótt í Maastricht-sáttmálanum sé vissulega tekið fram að Evrópusambandið virði og styðji við þjóðernisvitund einstakra aðildarríkja er um leið reynt að þróa eins konar yfirþjóðlega evrópska vitund meðal borgaranna (Treaty on European Union: 1993, Article 1F). Slík Evrópa fer illa saman við hugmyndir Dana um þjóðina og ríkið.

Ole Wæver segir að ef hægt sé að greina sérstaka evrópska vitund þá sé hún einungis pólitísk en ekki eiginleg þjóðernisvitund (Wæver: 1995). Þrátt fyrir það hefur Evrópusambandið tekið upp ýmis tákni sem einkenna þjóðir; fyrir utan drög að stjórnarskrá og sameiginlega mynt hefur Evrópusambandið til að mynda fána, þjóðsöng og sérstakan hátíðardag þann 9. maí. En þessir þættir geta einmitt ógnað skilningi Dana á danska þjóðríkinu. Danskir Evrópusinnar hafa af þessum sökum reynt að halda því fram að þessi skref geti vel farið saman við hugmyndina um hið danska þjóðríki því samstarfið sé á milliríkjagrunni

og að ESB sé ekki sambandsríki og ógni því ekki dönsku þjóðerni og fullveldi. En erfitt er þó að komast fram hjá því að Evrópa sem gengur lengra í samrunaþróuninni en að byggja á frjálsu samstarfi fullvalda þjóða gengur samkvæmt þessum skilningi gegn hefðbundinni orðræðu í dönskum stjórnsmálum (Hansen: 2002, bls. 51 og 81).

Finnland

Lene Hansen segir það sérstaklega áhugavert hve Finnar virtust sammála um þátttökuna í Evrópusamrunum þegar kosið var um hana á meðan aðildin var mun umdeildari í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Hún segir að skýringuna megi finna í því að í Finnlandi sé hugmyndin um ríkið og þjóðina ekki jafn samofin og í Danmörku. Í Finnlandi sé greinilegri munur á hugmyndinni um þjóðina annars vegar sem menningarlegs fyrirbæris og hins vegar sem stjórnsýslu- og valdaeiningu (Hansen: 2002, bls. 214). Finnski fræðimaðurinn Perti Joenniemi kallar þessa tvískiptingu á þjóðarhugtakinu í Finnlandi annars vegar kulturenation og hins vegar staatsnation. Með þessari aðgreiningu er hægt að endurmeta tengslin á milli ríkis og þjóðar í tveimur ólíkum lögum þegar kemur að aðlöguninni að Evrópusamrunum (Joenniemi: 2002).

Joenniemi segir að tengslin við Sovétríkin hafi meðal annars stuðlað að þessari aðgreiningu milli hugmyndarinnar um Finnland sem annars vegar menningarlega einingu og hins vegar sem ríki sem hafi fyrst og fremst með stjórnsýslu að gera og sé ekki endilega samofið þjóðinni. Þar sem ekki var unnt að ná fullu frelsi ríkisins frá Sovétríkjunum klauf þjóðin sig frá hugmyndinni um ríkið og leitaði eftir menningarlegu sjálfstæði óháð ríkinu. Hefðin fyrir tvískiptri finnskri þjóðarmenningu milli finnskumælandi og sænskumælandi Finna hjálpar ugglaust þessari aðgreiningu þjóðlegrar menningarvitundar frá ríkisvitund Með þessum hætti getur finnska þjóðin í menningarlegum skilningi vel við unað innan ESB svo fremi sem Evrópusambandið reyni ekki að koma á of mikilli sameiginlegri evrópskri menningarlegri sjálfsmynd (Hansen: 2002, bls. 215).

Gagnrýni frjálslyndra alþjóðasinna

Andrew Moravcsik hefur gagnrýnt konstruktívismann eins og hann birtist í Kaupmannahafnar-skólanum svokallaða fyrir að líta á Evrópusamrunann sem baráttu á milli þjóðernishugmynda í hverju landi fyrir sig og Evrópuhugsjónarinnar í stað þess að greina hagsmunina sem liggja þar að baki. Hann segir að rannsóknir á umræðunni ættu að koma á eftir rannsóknum á hagsmunum og áhrifum hagsmunaaðila enda sé grundvallar-skýringarbreytuna að finna í efnahagslegum hagsmunum og getu þeirra sem halda hagsmununum á lofti til að hafa áhrif á stjórnvöld. Á þeim grunni beiti ríkisstjórnir samningamætti sínum á Evrópuvettvanginum. Það eru því hagsmunir sem drífa Evrópusamrunann áfram, hugmyndir koma aðeins þar á eftir (Hansen: 2002, bls. 8). Moravcsik gagnrýnir Kaupmannahafnar-skólann enn fremur fyrir að ómögulegt

sé að þróa tilgátur út frá honum og prófa kenninguna (Moravcsik: 1999a, bls. 669).

Þrátt fyrir að viðurkenna röklegan mátt konstruktívistanna er Ingebritsen sammála Moravcsik og heldur sig fast við atvinnuveganálgunina, segir að hvað sem þjóðernishugmyndum líði dugi pólitísk áhrif leiðandi atvinnugreinar í hverju Norðurlandanna fyrir sig – olíuiðnaðurinn í Noregi, iðnaðarframleiðsla í Svíþjóð, iðnaðarframleiðsla og skógarvinnsla í Finnlandi, landbúnaður í Danmörku og sjávarútvegur á Íslandi – betur sem kerfisbundin nálgun til að skilja stjórnsmálin og hagfræðina sem liggur að baki orðræðunni um Evrópumálin í hverju Norðurlandanna fyrir sig. Til að verja kenningu sína segir hún að hugmyndin um Evrópu sé einfaldlega jákvæðari í þeim ríkjum þar sem Evrópusamruninn er talinn til hagsbóta fyrir leiðandi atvinnuvegi (Ingebritsen: 1998, bls. 41).

Áhrif smæðarinnar og aðrar breytur

Ekki er hægt að ljúka fræðilegri umræðu um tengsl Norðurlandanna við Evrópusamrunann án þess að fara fyrst nokkrum orðum um rannsóknir Peters Katzenstein á Evróputengslum Norðurlandanna en hann beitir nálgunum smáríkjafræðanna til að skoða stöðu þeirra í Evrópusamrunanum (Katzenstein: 1997a). Hér á eftir er ennfremur fjallað um ýmsar aðrar breytur sem íslenskir fræðimenn hafa sett fram til að skýra Evróputengsl Íslands.

Smáríkjanálgun

Peter Katzenstein og Ingebritsen eru sammála um að líta verði til innri þátta ríkja til að skýra hvers vegna þau bregðist við ytri aðstæðum í alþjóðakerfinu á ólíkan hátt. Í greiningu sinni kemst hann hins vegar að því að smáríki hafi ákveðin sameiginleg efnahagsleg og pólitísk einkenni; efnahagur þeirra er oft viðkvæmur og í pólitísku tilliti eru þau gjarnan háð utanaðkomandi öflum. Þannig finna smáríki fyrir meiri þrengingum frá alþjóðakerfinu heldur en stærri ríki. Katzenstein segir að þrátt fyrir að smáríki búi yfir pólitískum sveigjanleika til að takast á við alþjóðavæðinguna og taka sjálfstæðar ákvarðanir leiði þessi sameiginlegu einkenni til þess að þau bregðist gjarnan við Evrópuvæðingunni á svipaðan hátt. Samkvæmt kenningu Katzensteins sækjast smáríki eftir þátttöku í Evrópusamrunanum til að milda þrengingaráhrifin sem yfirþjóðlegt samstarf Evrópuríkja setur á þau, og koma böndum á stærri ríkin sem hafa áhrif á þau hvort sem þeim líkar betur eða verr (Katzenstein: 1997a og 1997b). Það er því grundvallarþáttur í kenningu Katzensteins að þau smáríki sem taka fullan þátt í Evrópusamrunanum finni fyrir mildum þrengingum af honum á meðan þau sem standa á jaðrinum finni Evrópusamrunann þrengja að sér með harkalegri hætti. Katzenstein ályktar því sem svo að því meiri þátt sem smáríki taki í Evrópusamrunanum þeim mun mildari verði þrengingaráhrifin (Katzenstein: 1997b, bls. 261). Katzenstein vill einnig meina að þau ríki sem eiga auðveldast

með að taka upp hin sameiginlegu evrópsku gildi, sem fjallað var um hér að framan í kaflanum um sérstöðu Norðurlandanna, eigi auðveldara með að aðlagast Evrópusamrunanum.

Með þessum hætti er unnt að skýra ákvörðun fjögurra Norðurlanda að sækja um aðild að ESB. En samkvæmt Katzenstein ætti minnsta ríkið, Ísland, einnig að kjósa að tengjast ESB nánnum böndum til að losna undan þeim þrengingum sem samruninn setur á smá ríki sem standa fyrir utan sambandið, en stærsta ríkið Svíþjóð ætti hins vegar að finna fyrir minnstum þrýstingi um að ganga til liðs við ESB. Í raunveruleikanum er þessu öfugt farið eins og Ingebritsen hefur sýnt fram á. Fyrir vikið verður sú spurning enn áleitnari, af hverju íslensk stjórnvöld hafi ekki sótt um aðild að ESB til að milda þvingunaráhrif Evrópusamrunans. Ísland er minnsta ríki Norðurlandanna, er opið hagkerfi sem byggir á viðkvæmum efnahag og er háð viðskiptum við ESB. Að Ísland sé eina ríki Norðurlandanna sem aldrei hefur sótt um aðild að Evrópusambandinu virðist því ganga þvert gegn kenningu Katzensteins. Hann rekur þó þann varnagla að smáríki hafa vissulega val, þau eru ekki þvinguð inn í Evrópusambandið en honum tekst samt sem áður ekki að skýra af hverju Ísland hefur kosið að standa fyrir utan ESB (Katzenstein: 1997b, bls. 257). Eins og Baldur Þórhallsson bendir á hefur hin pólitíska elíta á Íslandi alls ekki litið svo á að ESB-aðild mildi þvingunaráhrif Evrópusamrunans. Þvert á móti (Baldur Þórhallsson: 2004, bls. 8).

Katzenstein beinir sjónum fyrst og fremst að einstaka dæmum um hvernig þjóðareinkenni verða til og eru samansett (e. constructed) og hallar sér þannig að nálgun konstruktívista. En Ole Wæver vill hins vegar meina að Katzenstein hafi ekki tekist að búa til almenna kerfisbundna skýringu sem hægt sé að yfirfæra milli ríkja og segir að honum takist ekki að skýra hvers vegna svipuð menningarleg einkenni og saga leiði til ólíkrar nálgunnar í alþjóðamálum (Wæver: 2002, bls. 21).

Það gengur ennfremur gegn hugmyndum Katzensteins, að smáríki óski eftir þátttöku í Evrópusamrunanum til að koma böndum á stærri ríki, að í upphafi höfðu smáu ríkin á Norðurlöndunum harla lítinn áhuga á ESB-aðild. En eftir því sem Evrópusamruninn dýpkaði og víkkaði út alla leið til nágrannaríkjanna á Norðurlöndunum hefur Ísland séð sig knúið til að taka náninn þátt í samstarfinu í gegnum EES- og Schengen-samningana. Baldur Þórhallsson vill raunar meina að kenning Katzensteins geti skýrt varfærin skref Íslands í átt til aukins Evrópusamruna, í gegnum EFTA, EES og Schengen til að milda þau þvingunaráhrif sem síaukinn samruni Evrópuríkja hefur á smáríki í álfunni sem standa fyrir utan ESB (Baldur Þórhallsson: 2004, bls. 189). En þrátt fyrir að við samþykkingu þetta tekst Katzenstein samt sem áður ekki að skýra af hverju Ísland hefur ekki viljað stíga skrefið til fulls inn í ESB. Eins og Baldur bendir á virðast íslensk stjórnvöld telja að full aðild að ESB hafi í för með sér of mikil þvingunaráhrif (Baldur Þórhallsson: 2004, bls. 63). Eftir stendur sú spurning hvers vegna íslensk stjórnvöld setta sig við þrengingar Evrópusamrunans í gegnum EES um leið og full aðild er talin hafa í för með sér óþolandi

Þvingunaráhrif. Til að svara því verður að skoða muninn á EES og ESB, sem og hugmyndir Íslendinga um fullveldi og sjálfstæði þjóðarinnar.

Aðrar skýringabreytur

Eins og Ingebritsen segir Baldur Þórhallsson að ytri breytingar hafi sannarlega mótað umhverfið í Evrópumálum sem íslensk stjórnvöld hafi þurft að vinna í og taka ákvarðanir út frá en að innlendir þættir ráði mestu um tengslin við Evrópu (Baldur Þórhallsson: 2004, bls. 206). Eins og nefnt hefur verið hér að framan telur Baldur að atvinnugreinakenning Ingebritsen takist ekki að skýra stöðu Íslands í Evrópusamrunanum og að Katzenstein geti ekki heldur skýrt hvers vegna Ísland hafi ekki viljað ganga alla leið í ESB. Hann segir að skýringar á viðbrögðum ríkja við Evrópusamrunanum sé ekki einungis að finna í ytri breytingum eða við aðeins einni innlendri breytni. Baldur telur að til að skilja tengsl Íslands við Evrópusamstafið verði að skoða fleiri breytur; til að mynda tengslin við Bandaríkin og veru varnarliðsins sem hafi haft mótandi áhrif á orðræðu í íslenskum stjórnsmálum og orðið til þess að viðhorf stjórnmála-elítunnar á Íslandi hafi verið nær viðhorfum raunhyggjumanna í utanríkismálum (Baldur Þórhallsson: 2004, bls. 199). Baldur segir því nauðsynlegt að skoða afstöðu hinnar pólitísku elítu í landinu samanborðið við afstöðu stjórnmálaelítu hinna Norðurlandananna. Eins og greint er frá hér að framan viðurkennir Ingebritsen líka að það séu ekki alltaf aðeins leiðandi atvinnugreinar sem hafi mótandi áhrif á tengslin við Evrópu, heldur einnig öryggishagsmunir. Fræðimennirnir Archer og Sogner taka undir að öryggismál séu mikilvæg breyta þegar afstaða ríkja til Evrópusamrunans er metin (Archer et al: 1998). Eins og þeir telur Ingebritsen því að þegar afstaða Íslands til Evrópusamrunans sé rannsökuð þurfi einnig að skoða varnarsamninginn við Bandaríkin frá árinu 1951 og aðildina að NATO frá árinu 1949 (Ingebritsen: 1998, bls. 80). En vegna Atlantshafstengslanna hafa íslensk stjórnvöld ekki séð sér hag í utanríkis- og varnarstefnu ESB. Öryggis- og varnarmál mynda því ekki þrýsting á íslensk stjórnvöld til að tengjast Evrópusamrunanum nánari böndum. Þessu er öfugt farið á hinum Norðurlöndunum, svo sem í Finnlandi, og meira að segja líka í Noregi þar sem stjórnvöld hafa séð ákveðna varnarhagsmuni felast í ESB-aðild. Varnarsamningurinn við Bandaríkin hefur ennfremur falið í sér efnahagslegan ávinning fyrir Ísland. Ísland fékk til að mynda hæstu styrki á mann úr Marshall-aðstoðinni þrátt fyrir að hafa grætt efnahagslega á seinni heimsstyrjöldinni (Valur Ingimundarson: 1996). Tengslin við Bandaríkin hafa hins vegar farið minnkandi frá sjöunda áratugnum og eru því kannski ekki jafnstærk skýringa-breyta nú og áður.

Baldur nefnir einnig að mikilvægt sé að skoða þætti á borð við sérstaka þjóðarvitund Íslendinga og tekur þar með undir nálgun konstruktívista auk þess að skoða áhrif þorskastríðanna og landfræðilega legu, en Ísland er aðskilið meginlandi Evrópu langt úti í hafi. Þá segir hann að fámennið og smæð stjórnsýslunnar hafi einnig komið í veg fyrir getu Íslands til að taka þátt í alþjóða-

starfi, en að bæði getan til þess sem og alþjóðleg þátttaka hafi aukist til muna á undanförunum árum (Baldur Þórhallsson: 2004, bls. 191 og 194). Baldur segir ennfremur að ekki sé hægt að líta fram hjá kosningakerfinu sem ykir valdahlutföll hinna dreifðu byggða þar sem hagsmunir sjávarútvegs og landbúnaðar eru mikilvægari en hagsmunir þeirra sem búa í þéttbýli.

Í rannsókn sinni benda Baldur Þórhallsson og Gunnar Helgi Kristinsson einnig á að neikvæð afstaða stjórnsmálaelítunnar á Íslandi sé á skjön við það sem tíðkast víðast annars staðar í Vestur-Evrópu, öfugt við það sem víðast hvar tíðkast er stjórnsmálaelítan á Íslandi neikvæðari gagnvart Evrópusambandsaðild heldur en almenningur. Þetta skýra þeir meðal annars með því að íslenska stjórnsmálaelítan hafi ekki verið í miklum tengslum við stjórnsmálaelítur annarra Evrópulanda (Baldur Þórhallsson et al: 2004, bls. 145 og 148).

Hér hafa verið tíndar til ýmsar breytur sem Baldur (ýmist sér eða ásamt öðrum fræðimönnum) nefnir til sögunnar, svo sem tengslin við Bandaríkin, afstöðu stjórnsmálaelítunnar, sérstaka þjóðernisvitund, áhrif þorskastríðanna, landfræðilega legu, smæð stjórnsýslunnar og áhrif kosningakerfisins. Það er galli á greiningu Baldurs (og félaga) að hann nefnir til sögunnar fjölda þátta sem hafi áhrif á tengsl Íslands við Evrópusamrunann en tekst ekki að einangra hvaða þættir ráði þar mestu.

Guðmundur Hálfðanarson, prófessor í sagnfræði við Háskóla Íslands, beitir einnig svipaðri nálgun og konstrúktívistar og póststrúktúralistar en hann hefur sýnt fram á hvernig orðræðan á Íslandi um Evrópumál er gegnsýrð af þjóðernishugmyndum og hvernig andstæðingar Evrópusambandsaðildar láti í veðri vaka að ESB-aðild ógni sjálfstæði íslensku þjóðarinnar. Guðmundur bendir á að slíkar hugmyndir séu hins vegar oft dulbúnar í form efnahagslegra raka, til að mynda með því að tengja yfirráðin yfir auðlindinni beint við fullveldi þjóðarinnar. Hann segir að vegna þess hve orðræða fullveldisbaráttunnar er sterk í íslenskri stjórnsmálaumræðu eigi íslenskir stjórnsmálamenn bókstaflega erfitt með að tala fyrir Evrópusambandsaðild (Guðmundur Hálfðanarson: 2004). Öfugt við Ingebritsen sem segir að íslenskir stjórnsmálamenn geti ekki boðað ESB-aðild vegna andstöðu ríkjandi atvinnugreinar, sjávarútvegs, segir Guðmundur hins vegar að íslenskir stjórnsmálamenn eigi örðugt með að boða ESB-aðild því það gangi gegn ríkjandi hugmyndum um fullveldi og sjálfstæði íslensku þjóðarinnar.

Niðurstöður

Ingebritsen hefur rétt fyrir sér þegar hún segir að hefðbundnar kenningar um Evrópusamrunann dugi ekki til að skýra hvers vegna Norðurlöndin hafa kosið að tengjast Evrópusamrunanum með jafnólíkum hætti og raun ber vitni þótt huganlega geti þær skýrt hvers vegna öll hafi þau viljað tryggja betur tengsl sín við samstarfsþjóðirnar í Evrópu í kjölfar endaloka kalda stríðsins upp úr 1989. Áhersla frjálslyndrar milliríkjahyggju og nývirknihyggju á hagsmuni getur hugsanlega skýrt að Ísland hafi kosið að tengjast Evrópusamrunanum í gegnum EES og Schengen en slíkum kenningum tekst hins vegar ekki að skýra af hverju

skrefið inn í ESB er ekki stigið til fulls. Ljóst má vera að líta verður til innviða ríkjanna á Norðurlöndum til að skýra ólíka nálgun þeirra í Evrópumálum.

Kenning Ingebritsen um að hagsmunir ríkjandi atvinnugreina í hverju ríki Norðurlandanna fyrir sig skýri tengsl þess við Evrópusambandið er sannfærandi og hún færir sterk rök fyrir þessum tengslum. Þó eru ýmsar brotalamir á kenningunni. Iver Neuman bendir á að hún líti til að mynda fram hjá því að þegar Norðmenn höfnuðu aðildarsamningi árið 1972 var varla minnst á olíu sem breytu í umræðunni en hún segir að olíuiðnaðurinn í Noregi haldi nú landinu fyrir utan stofnanaramma Evrópusambandsins (Neuman: 2002, bls. 88). Það gengur ennfremur gegn kenningu Ingebritsen að í skoðanakönnun í Noregi eftir að aðildinni var hafnað 1995 kom í ljós að það hefðu ekki verið olíuhagsmunir heldur áhyggjur af framsali fullveldis og sjálfstæðis sem mest stóðu í norskum kjósendum (Ingebritsen: 1998, bls. 182.) Þrátt fyrir það stendur Ingebritsen við kenningu sína um ríkjandi atvinnugreinar og segir að væri ekki fyrir olíuna hefði niðurstaðan verið önnur. Hún bendir á að hvað svo sem líði álit almennings hafi stjórnvöld samt sem áður ákveðið svigrúm til að taka sjálfstæðar ákvarðanir.

Ingebritsen segir að á Íslandi séu það hagsmunir sjávarútvegsins, leiðandi atvinnugreinar landsins, sem komi í veg fyrir ESB-aðild vegna þess að sjávarútvegsstefna ESB sé talin óhagfelld íslenskum sjávarútvegi. Sjávarútvegur er sannarlega mikilvægur fyrir Íslendinga. Á tuttugustu öldinni lyftu fiskveiðar þjóðinni bókstaflega úr fátækt til bjargálna en Ísland er nú eitt ríkasta land í heimi, þökk sé arðvænlegri nýtingu auðlinda landsins og þróunar þjónustu- og þekkingarhagkerfis í takt við önnur aðildarríki OECD. Hagsmunir í sjávarútvegi skipta því afar miklu í íslensku samfélagi og hafa mótandi áhrif í stjórnsmálalífinu. En aðgangur að evrópskum mörkuðum er ekki síður mikilvægur. Þegar kemur að tengslum við Evrópu verður Ísland því að tryggja yfirráðin yfir auðlindinni en einnig sem haftaminna aðkomu að markaðinum. Þetta hefur tekist í gegnum EES-samninginn og styður það vissulega kenningu Ingebritsen. Það er sannarlega rétt að Evrópuumræðan á Íslandi hefur að miklu leyti hverfst um stöðu sjávarútvegsins og andstæðingar aðildar fullyrða að ómögulegt sé að ganga í Evrópusambandið vegna sameiginlegu sjávarútvegsstefnunnar.

Það veikir hins vegar kenningu Ingebritsen að aldrei hefur verið látið reyna á hvort mögulegt sé að finna ásættanlega lausn fyrir íslenskan sjávarútveg í aðildarsamningum. Færi svo að Ísland fengi undanþágu frá sjávarútvegsstefnu ESB í aðildarviðræðum, eða sérstaka beitingu á henni sem tryggði að yfirráðin yfir auðlindinni væru áfram í höndum Íslendinga, væri, samkvæmt kenningu Ingebritsen, fátt annað sem stæði í vegi fyrir Evrópusambandsaðild landsins. Sé það rétt að sameiginleg sjávarútvegsstefna ESB sé raunverulega meginhindrunin ættu andstæðingar aðildar ekki að mótmæla því að látið væri reyna á viðunandi aðildarsamning, en á því hafa þeir ekki viljað ljá máls og raunar barist harkalega gegn. Sú staðreynd grefur undan kenningu Ingebritsen og bendir til þess að það sé eitthvað annað en sjávarútvegurinn sem raunverulega hindri ESB-aðild Íslands. Þetta er jafnvel enn merkilegra í ljósi þess að Úlfar Hauksson, sem rann-

sakað hefur hugsanleg áhrif sjávarútvegsstefnunnar við ESB-aðild Ísland, heldur því fram að jafnvel þurfi ekki neina sérstaka undanþágu í aðildarviðræðum til að tryggja yfirráð Íslands yfir auðlindinni, að kvótinn í íslenskri lögsögu kæmi áfram til Íslands samkvæmt tillögu frá íslenska sjávarútvegsráðherranum (Úlfar Hauksson: 2002). Kenning Ingebritsen skýrir því ekki með fullnægjandi hætti af hverju Íslendingar hafa ekki viljað láta reyna á fulla aðild í samningum við ESB.

Eins og hér hefur verið rakið hefur fræðimenn mjög greint á um hvort utan-aðkomandi breytingar í alþjóðakerfinu, innri hagsmunir ríkjanna eða jafnvel þjóðernishugmyndir hafi mest áhrif á viðbrögð ríkja við Evrópusamrunanum. Guðmundur Hálfðanarson hefur rannsakað þjóðernishugmyndir Íslendinga og bent á að hugsanlega séu það íhaldssamar hugmyndir Íslendinga um þjóðerni og fullveldi sem skýri tregðuna gagnvart Evrópusamrunanum. Hann segir að vegna þjóðernishugmynda eigi íslenskir stjórnsmálamenn erfitt með að viðurkenna í opinberri pólitískri umræðu að þeir hafi framselt ákvarðanavald til Brussel í gegnum EES og Schengen (Guðmundur Hálfðanarson: 2004, bls. 191). Þegar ríkisstjórn Íslands samdi um aðildina að EES komst sérskipuð nefnd lögfræðinga að þeirri niðurstöðu að aðildin fæli ekki í sér brot á fullveldisákvæðum stjórnarskrárinnar. Full aðild að ESB felur hins vegar klárlega í sér framsal á formlegu fullveldi.

Í þessari grein hefur verið sýnt fram á að hagsmunir leiðandi atvinnugreina skýri ekki einir og sér ólíka tengingu Norðurlandanna við Evrópusamrunann og þá hvers vegna Ísland hefur kosið að standa fyrir utan stofnanir ESB. Svo virðist sem skýringarnar sé ekki síður að finna í hugmyndum, svo sem í skilningi þjóðanna á fullveldi og þjóðerni. Í ljósi þeirrar niðurstöðu er ekki úr vegi að álykta sem svo að hagsmunir sjávarútvegsins, sem leiðandi atvinnuvegar á Íslandi, um haftalítinn aðgang að mörkuðum í Evrópu hafi leitt til þess að ásættanlegt þótti að framselja það raunverulega fullveldi sem felst í aðildinni að EES en að íhaldssamar hugmyndir Íslendinga um fullveldi þjóðarinnar standi hins vegar í vegi fyrir fullri aðild að ESB.

Hér verður þó að setja fyrirvara um frekari rannsóknir svo hægt sé að svara því með vísindalegri vissu hvort hugmyndir Íslendinga um formlegt fullveldi komi í veg fyrir fulla aðild að ESB en að innan ramma þess heimilist það raunverulega framsal ákvarðanatöku sem þegar fellst í EES-aðildinni. Til að nálgast það svar þarf fyrst að skoða hvað það er í hugmyndum Íslendinga um sjálfstæði þjóðarinnar og formlegt fullveldi sem stendur í vegi fyrir Evrópusambandsaðild landsins. Þá er nauðsynlegt að greina muninn á verunni í EES annars vegar og hins vegar á fullri aðild að ESB. Ennfremur er nauðsynlegt að greina í þessu ljósi Evrópuumræðuna á Íslandi, meðal annars út frá ríkjandi hugmyndum um fullveldi þjóðarinnar. Ein leið til þess væri að orðræðugreina umræður á Alþingi í aðdraganda aðildarinnar að EFTA og EES og bera þá umræðu saman við orðræðuna um hugsanlega aðild að ESB. Það er hins vegar efni í aðra rannsókn sem kemur síðar.

Heimildir

- Archer og Sogner (1998). *Norway, European Integration and Atlantic Security*. London: Sage.
- Baldur Þórhallsson (2004). *Towards a theoretical approach*. Í Baldur Þórhallsson (ritstj.) Iceland and European Integration: On the edge. Routledge. London og New York.
- Baldur Þórhallsson og Gunnar Helgi Kristinsson (2004). *The Euro-sceptic political elite*. Í Baldur Þórhallsson (ritstj.) Iceland and European Integration: On the edge. Routledge. London og New York.
- Baldur Þórhallsson og Hjalti Vigfússon (2004). *Life is first and foremost saltfish*. Í Baldur Þórhallsson (ritstj.) Iceland and European Integration: On the edge. Routledge. London og New York.
- Brundtland, Gro Harlem. Í *Nytt fra Norge*. 23. ágúst 1994.
- Einhorn, Eric (2002). *Just Enough "Lagom" Europeanization: The Nordic States and Europe*. Scandinavian Studies. Vol 3.
- Friðrik J. Arngrímsson. *Hún snýst nú samt*. Fréttablaðið 16. mars 2006.
- Gstöhl, Sieglinde (2002). *Reluctant Europeans. Norway, Sweden and Switzerland in the Process of Integration*. Bould: Lynne Rienner Publishers.
- Guðmundur Hálfðanarson (2004). *Icelandic nationalism and European integration*. Í Baldur Þórhallsson (ritstj.) Iceland and European Integration: On the edge. Routledge. London og New York.
- Gunnar Helgi Kristinsson (1994). *Embattismenn og stjórnsmálamenn*. Mál og menning. Reykjavík.
- Gylfi Zoega og Tryggvi Þór Herbertsson (2005). *Fyrirkomulag gengismála á Íslandi*. Ársskýrsla Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands. Reykjavík.
- Hansen, Lene (2002). *Conclusion*. Í Lene Hansen og Ole Wæver, European Integration and National Identity: The challenge of the Nordic states. Routledge. London og New York.
- Hansen, Lene og Ole Wæver (2004). *European Integration and National Identity: The challenge of the Nordic states*. Routledge. London og New York.
- Joenniemi, Perti (2002). *Finland*. Í Lene Hansen og Ole Wæver, European Integration and National Identity: The challenge of the Nordic states. Routledge. London og New York.
- Jón Baldvin Hannibalsson. Ræða hjá franska verslunarráðinu í París 21. október 1994.
- Katzenstein, Peter (1997a). *Regionalism in Comparative Perspective*. ARENA Working papers WP 96/1. Osló.
- Katzenstein, Peter (1997b). *Teamed Power: Germany in Europe*. Cornell University Press. Ithaca og London.
- Keohane og Nye (1987). *Power and Interdependence revisited*. International Organization 41, 4.
- Kristján Ragnarsson. Ræða á ársfundi LIÚ 2002.
- Lagerspetz, Mikko (2003). *How many Nordic Countries? Possibilities and Limits of Geopolitical Identity Construction*. Cooperation and Conflict, 38 nr. 1.
- Moravcsik, Andrew (1998). *The Choice for Europe*. Cornell University Press. USA.
- Moravcsik, Andrew (1999a) *Is something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European Integration*. Journal of European Public Policy 6, 4.
- Neuman, Iver (2002). *Norway*. Í Lene Hansen og Ole Wæver, European Integration and National Identity: The challenge of the Nordic states. Routledge. London og New York.
- Novac, Jennifer (2000). *The identity in Finland and Sweden during the first five years of European Union membership: Pushing toward or away from the European core?* London School of Economics and Political Science.
- Riker, Pernille (2003). *From Nordic Balance to Europeanization? The EU and the changing security identities of the Nordic states*. Norwegian Institute of International Affairs. 1-24.
- Treaty of the European Union (1993). Article IF.
- Úlfar Hauksson (2002). *Gert út frá Brussel*. Háskólaútgáfan. Reykjavík.
- Valur Ingimundarson (1996). *Í eldlínu kalda stríðsins*. Vaka Helgafell. Reykjavík.
- Waltz, Kenneth (1979). *Theory of international Politics*. Random House. New York.

Stjórnámál og stjórnsýsla vef tímarit (fræðigreinar)

- Wivel, Anders (2003). *De Nordiske Lande i International Politik*. Seminar ved Københavns Universitet. Institut for Statskundskab.
- Wæver, Ole (1995). *Identity, integration and security: Solving the sovereignty puzzle in E.U. studies*. *Journal of International Affairs*. 48 (2).
- Wæver, Ole (2002). *Theory*. Í Lene Hansen og Ole Wæver, *European Integration and National Identity: The challenge of the Nordic states*. Routledge. London og New York.

