

Helene Sjursen

Gamle problemer i ny klesdrakt?

EFs utvidelsesproblemer i 1990-årene

I: Innledning

Utvidelsen av antall medlemsland i EF er et av de viktigste og også vanskeligste temaer EF må behandle i 1990-årene. Køen for å oppnå medlemskap har aldri før vært så lang. Tyrkia, Østerrike, Sverige, Sveits, Finland, Kypros, Malta og Norge har allerede søkt om medlemskap. Forhandlinger er åpnet med Sverige, Finland, Østerrike og Norge. Det er vel kjent at Polen, Ungarn, Slovakia og Den Tsjekiske Republikk også ønsker medlemskap, og når det gjelder Øst-Europa, må disse fire kun regnes som de første i en lang rekke fremtidige "kandidater". Spesielt to faktorer ser ut til å ha hatt stor innflytelse på disse landenes beslutning om å søke medlemskap i EF: Den store økonomiske innflytelse som man forventer EF vil ha etter at det indre marked er etablert, og slutten på den kalde krigen og de kommunistiske styresett i Øst-Europa som har endret hele Europas sikkerhetspolitiske struktur.

Utsiktene til en økning i medlemskap fra de eksisterende tolv til seksten, tyve eller flere medlemmer stiller EF overfor viktige politiske, økonomiske og institusjonelle problemstillinger. EFs utvidelsespolitikk vil ikke bare ha effekt på EFs egen situasjon, men også på resten av det europeiske kontinent. EF vil bli stilt overfor spørsmål som hittil er blitt unngått: Omfatter ideen om EF hele Europa - hva vil da være Europas grenser? Hva er EF's identitet grunnet i? Hva er EFs endelige målsetting? Det underliggende og altoverskyggende spørsmål er hvorvidt og i hvilken grad EF, slik det ble utformet av de seks opprinnelige medlemmer i 1958, vil være en tilfredsstillende basis for et EF av tyve eller flere medlemmer i en ny internasjonal sammenheng ved slutten av det tyvende århundre.

Helene Sjursen: Seniorstipendiat ved IFS, arbeider med en doktorgrad om Vestens politikk under krisen in Polen (1980-83) ved London School of Economics. Artikkelen ble avsluttet 1. juni 1993.

Utvidelse i seg selv er imidlertid ikke et nytt fenomen i EFs historie. Storbritannia, Irland og Danmark ble medlem av EF i 1973, og de ble etterfulgt av Hellas i 1981 og Spania og Portugal i 1986. De problemene som EF idag står overfor i forbindelse med utvidelse, er med andre ord ikke helt ukjente. Generelle temaer og problemstillinger i forholdet mellom den europeiske integrasjonsprosess og utvidelse er relevante også i dagens sammenheng. En kort historisk oversikt vil sette dagens situasjon i et lengre perspektiv og belyse kontinuiteten i utvidelsesproblematikken både med referanse til de problemene EF står overfor og de løsningene som tidligere er blitt funnet. Det er imidlertid også nye faktorer inne i bildet. Det store antall søkere i 1990-årene øker i seg selv problemene og kompleksiteten i utvidelsesprosessen. I annen del vil vi konsentrere oss om dagens utvidelsesproblematikk og de problemer som står på dagsorden i 1990-årene. Siste del vil se på hvordan EF hittil har reagert på søknadene, og diskutere noen av de alternative løsninger til EFs utvidelsespolitikk som er blitt lagt frem.

II: Utvidelse og europeisk integrasjon: En kort oversikt

Ifølge artikkel 237 i Roma-traktaten kan "any European state ... apply to become a member of the European Community". Roma-traktatens innledningskapittel stipulerer også at medlemmene er "Determined to lay the foundations of an ever closer union among the peoples of Europe". Utvidelse er med andre ord en av Roma-traktatens uttrykte målsettinger. Men selv om utvidelse i det lange løp ifølge Roma-traktaten er uunngåelig, har slik utvidelse aldri i praksis vært en prioritert oppgave innen EF. Utvidelse er vanligvis blitt ansett for å hindre integrasjonsprosessen. Logisk sett vil flere medlemmer føre til økt heterogenitet innen EF og gjøre dypere integrasjon vanskeligere. Nye medlemskapssøknader er vanligvis blitt diskutert med referanse til den trusselen som utvidelse representerer for videre integrasjon eller fordypning innenfor EF. Alle de tre utvidelsene har vært svært langvarige og konfliktfylte prosesser.

Det bildet som er skapt gjennom debatten om utvidelse og/eller fordypning, understreker et viktig trekk ved utvidelse: Spenningen mellom økende funksjonell heterogenitet og forsterket formell integrasjon. Det forklarer imidlertid ikke alltid EFs utvidelsespolitikk, og tillater ikke et helhetlig bilde av den påvirkning utvidelse gjennom årene har hatt på integrasjonsprosessen. EFs utvidelsespolitikk har sjelden vært et resultat av et klart valg eller en bevisst balansegang mellom integrasjon og utvidelse. I praksis har utvidelsesprosessen berørt aktørene på tre ulike, men sammenkoblede nivåer innenfor Fellesskapet:

- 1) På området særinteresser; spesifikke bedrifter eller bransjer kan få vanskeligheter når nye og kanskje mer konkurransedyktige produkter kommer inn fra nye medlemsland.
- 2) På det nasjonale området har utvidelse en innflytelse på medlemsstatenes posisjon innen EF-systemet og deres evne til å påvirke Fellesskapets beslutninger.
- 3) Utvidelse har også en virkning på Fellesskapets funksjonsdyktighet, den institusjonelle struktur og beslutningsprosess.

EF's utvidelsespolitikk har vanligvis vært et resultat av et komplisert vekselspill mellom aktørene på disse tre nivåer på den ene siden og den til enhver tid pågående politiske debatt på den annen side. Når det gjelder utvidelsens innvirkning på fordypning, som N. Nugent har påpekt:

"deepening and widening have not been in conflict with each other in the past".¹

Utvidelse har tvert imot ofte fungert som en katalysator for endringer innen EF og ført til dypere integrasjon. Hoffmann og Nye hevder at

"the enlargement from six to twelve, first appearing as an anti-thesis to effective decision making, became a decisive element in decisionmaking reform. Spillover took place not as a functional expansion of tasks but rather in the form of the creation, as a result of enlargement, of incentives for institutional change."²

Utvidelse mot nord

De første søknadene om medlemskap i EF kom allerede i 1961, bare fire år etter at Roma-traktaten var undertegnet. Det tok imidlertid elleve år og mye institusjonell og politisk tautrekking før Storbritannia, Danmark og Irland virkelig ble medlemmer av EF.

Den viktigste grunnen til at utvidelsesprosessen trakk ut var den franske president general Charles de Gaulles nølende holdning til britisk medlemskap. Forhandlinger startet med Storbritannia i november 1961, men brøt sammen etter to år da de Gaulle 14. januar 1963 ga en pressekonferanse hvor han la frem sitt syn på hvor problematisk britisk

¹ Neill Nugent, "The Deepening and Widening of the European Community: Recent Evolution, Maastricht and Beyond", *Journal of Common Market Studies*, (Volume XXX, No.3, September 1992), s. 312.

² Rober Keohane og Stanley Hoffman, "Institutional Change in Europe in the 1980s", *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, (Westview Press, 1991), s.22.

medlemskap i EF var. I praksis betydde de Gaulles pressekonferanse et ensidig fransk avslag på britisk medlemskap. Det førte også til stans i forhandlingene med Danmark, Norge og Irland. Under sin pressekonferanse understøttet de Gaulle hva han anså for å være dypt rotfestede forskjeller mellom Storbritannia og resten av Europa:

*"England er insulær og maritim; gjennom sin utenrikshandel, sine eksportmarkeder, sine forsyningslinjer (er) landet forbundet med et stort antall land, som også ofte ligger langt fra Europa ... landets aktiviteter består hovedsakelig av industri og handel og kun i begrenset grad av jordbruk. Det har sterke vaner og tradisjoner. Alt det som er typisk engelsk skiller samtidig landet fra de kontinentale land."*³

I tillegg til hans bekymringer over økonomiske og politiske forskjeller mellom Storbritannia og det kontinentale Europa, var de Gaulle redd for at De Europeiske Fellesskap fjerne seg fra sine europeiske røtter og utvikle en "atlantisk" identitet:

*"Hvis Storbritannia sammen med en gruppe andre stater ble medlem av EF, ville det blitt umulig å bevare den eksisterende samhörighet, og et kolossalt atlantisk fellesskap dominert og avhengig av USA ville til sist oppstå og raskt absorbere EF. ... det er ikke hva Frankrike vil skape eller er i ferd med å skape, det Frankrike vil er å skape en klar europeisk enhet."*⁴

Det har vært endel debatt rundt årsakene til de Gaulles sterke opposisjon til britisk medlemskap. De fleste forfattere er enige i at selv om økonomiske forskjeller hadde en viss innflytelse på hans holdning, var hovedmotivet politisk, og spesielt relatert til Frankrikes "uavhengighetspolitikk" fra USA. Britisk medlemskap var ansett for å være ensbetydende med å la USA slippe inn i EF gjennom bakdøren.⁵ Den generelle situasjon innenfor EF i begynnelsen av 60-årene er imidlertid like viktig

³ Pierre Gerbet, *La Construction de l'Europe*, (Paris, 1983), s. 310. Vår oversettelse.

⁴ Ibid.

⁵ C. Franck, "New Ambitions: From the Hague to Paris summits (1969-72)", R. Pryce (ed), *The Dynamics of European Union*, (London, 1987), s.132.

når vi skal forstå Frankrikes og også de andre landenes holdning til spørsmålet om britisk medlemskap. Fransk avslag til britisk medlemskap kan betraktes som en faktor i en større strid omkring den fremtidige utvikling av europeisk integrasjon. Etter at de Gaulle kom til makten i 1958, ett år etter at Roma-traktaten var undertegnet, var han fast bestemt på å forme EEC i overensstemmelse med sin egen visjon om Europa. Sentrale elementer i de Gaulles fremtidsvisjon for EF var respekt for medlemsstatenes suverenitet og uavhengighet fra USA. Britisk medlemskap var fra de Gaulles synspunkt en hindring for opprettelsen av et "Europe europeenne". Fra EF-kommisjonens synspunkt som fra de andre medlemsstatenes, var britisk medlemskap ansett som en effektiv motvekt til fransk dominans. Med andre ord, medlemslandenes holdning til utvidelse var påvirket av den eksisterende strid rundt den fremtidige utvikling av EF. Den var ansett som en faktor som kunne styrke eller svekke posisjonen til de individuelle aktører og deres syn på EF, mer enn et spørsmål som ble analysert individuelt. De fire kandidatene presenterte sine søknader om medlemskap for annen gang i 1967. Og for annen gang nedla Frankrike veto mot britisk medlemskap. Men i det lange løp var utvidelse "uunngåelig". På toppmøtet i Haag i 1969 aksepterte Frankrikes nye president Georges Pompidou å gjenoppta forhandlingene med Storbritannia, Irland, Danmark og Norge. Endringene i Frankrikes holdning bør imidlertid ikke anses å være utelukkende et resultat av de Gaulles avgang i april 1969. Beslutningen om utvidelse var en del av en "pakke" som hadde til formål å tilfredsstille alle parter. Frankrike aksepterte utvidelse mot at de andre EF-medlemmene forpliktet seg til gjennomføringen av EFs felles jordbrukspolitik. Frankrike har påpekt:

*"... without doubt the decisive factor, [in the French attitude to enlargement] would be the link between enlargement and completion. France demanded that the Community be endowed with definitive financial arrangements, ... France's acquiescence to negotiations with London which incited the other member states to settle in return the Community's definitive financial arrangements."*⁶

⁶ Ibid, s.132.

Utvidelesproblematikken ble altså en del av den fortsatte integrasjonsprosess i EF, og fremskaffet en av bestanddelene som var nødvendige for å tillate EF som helhet å ta et skritt videre i arbeidet med å skape et felles Europa. Med andre ord kan en utvidelse bli ansett som en del av integrasjonsprosessen og ikke som et hinder i denne samme prosessen.

Utvidelse mot sør

Hvis den politiske ønskelighet av britisk medlemskap var omstridt, var utvidelsen av EF mot Middelhavslandene fra et politisk synspunkt ansett for å være både positiv og nødvendig. Utvidelsene til Hellas, Portugal og Spania (Hellas søkte om medlemskap i 1975, Spania og Portugal i 1976) er ofte blitt ansett som en måte å støtte disse landenes overgang til demokratisk styresett. Loukas Tsoukalis skrev i 1981 at

*"The applications for membership from the three Mediterranean countries were an inevitable step after the fall of the three dictatorships and the Community had no other choice than to accept them."*⁷

At EF med tre nye medlemsland ville omfatte 314 millioner forbrukere og at de nye medlemmene også var forventet å åpne for nærmere samarbeid med tidligere kolonier, bør også nevnes når man skal vurdere EFs positive holdning til utvidelsen mot Middelhavslandene.

Men selv om utvidelsen sørover gav EF en god anledning til å stå frem som beskytter av de demokratiske verdier, var enkelte røster, spesielt innen EF-kommisjonen, skeptiske til de økonomiske og institusjonelle konsekvenser. Det økonomiske utviklingsnivå i disse landene var lavere enn EFs gjennomsnitt, (men på samme nivå som Italia og Irland på den tiden). Landenes økonomiske spesialisering utfylte ikke de eksisterende medlemsstaters struktur. På områdene vin, frukt og grønnsaker, tekstil og stål - som var de viktigste økonomiske sektorer i disse landene - var EF allerede nærmest selvforsynt. Konkurransen innen disse sektorene

⁷ Loukas Tsoukalis, *The European Community and its Mediterranean Enlargement*, (London, 1981), s.255.

var også allerede høy innen EF.⁸ Med hensyn til de institusjonelle konsekvenser var man bekymret over risikoen for en utvanning av effektiviteten i EFs institusjoner og beslutningsprosess.

Denne frykten var ytterligere forsterket på grunn av EFs daværende interne vanskeligheter. Som A. Moravcsik skriver:

*"The late 1970s and the early 1980s were periods of 'Europessimism' and 'Euroclerosis', when politicians and academics alike lost faith in European institutions."*⁹

Offisielt handlet konflikten innen EF om det britiske bidrag til EF-budsjettet. Forhandlingsresultatene fra 1975 hadde ikke tilfredsstillende britiske krav, og ved begynnelsen av 1980-tallet var EFs beslutningsprosess betraktelig hemmet av denne diskusjonen.

Det var mot denne bakgrunn av intern uenighet at Frankrikes president Valéry Giscard d'Estaing talte for en pause i utvidelsesforhandlingene med Spania og Portugal.¹⁰ Giscard hevdet at EF måtte løse sine interne problemer før man innledet en ny runde med utvidelser. Han ga i sin tale uttrykk for at Storbritannias holdning til EF-budsjettet var hovedårsaken til EFs problemer. Han fremførte videre at denne konflikten illustrerte problemene som innlemmelsen av nye medlemmer førte med seg, og at det derfor var nødvendig å kontrollere farten på denne prosessen. Giscard hevdet følgelig at diskusjoner i den senere tid innen EF hadde "klart demonstrert at integrasjonen av enkelte nye medlemmer fremdeles ikke var fullført" og at

"Det ser ikke for meg ut til å være mulig å blande problemene og usikkerhetsmomentene relatert til den første utvidelsen med de som vil komme som en følge av den nye utvidelsen. Det er derfor, ..."

⁸ K. Featherstone, "The Mediterranean Challenge: cohesion and external preferences", Juliet Lodge (ed), *The European Community and the Challenge of the Future*, (London, 1989), ss. 186-201.

⁹ Andrew Moravcsik "Negotiating the Single European Act", R. Keohane og S. Hoffman, op. cit, s. 41.

¹⁰ Hellas, som ble medlem av EF i 1981, ble ikke nevnt av Giscard som aktivt støttet dette landets medlemskap.

*nødvendig for EF å prioritere fullførelsen av den første utvidelsen før man kan tenke på å gå i gang med utvidelse nummer to."*¹¹

Striden om budsjettet var imidlertid kun et symptom på en dypere krise forbundet med medlemslandenes holdning til integrasjonsprosessens retning. Som Paul Taylor har påpekt:

*"Britain's claims about the Budget of the European Communities, and the other member states' response to this, were an expression of a complex and multilevel pattern of relations between Britain and her partners."*¹²

Det er også diskutabelt i hvilken grad Giscard's eneste grunn til å ville bremse forhandlingene var hans bekymringer for EFs samholdighet. Hans uttalelse var en del av en tale gitt til franske bønder, med andre ord en gruppe som var spesielt skeptisk til utvidelsen til Middelhavslandene og som samtidig var spesielt interessert i å beskytte jordbrukspolitikken som britene kritiserte. Giscard's tale summerer derfor opp de tre nivåene som berøres i EFs utvidelsesprosess: Sektorinteressene (representert ved franske bønder); den nasjonale interesse (i dette tilfelle med Frankrike og Storbritannia i hovedrollene); og systemet (problemet med EF-systemets kapasitet til å mestre et økt medlemskap).

Til tross for at de andre medlemslandene tok avstand fra Giscard's tale, var det et faktum at medlemskapsforhandlinger ble nedprioritert så lenge den interne striden i EF ikke var løst. EF unnlot gjentatte ganger å fastsette en dato for medlemskap. Et gjennombrudd i forhandlingene kom omsider på toppmøtet i Fontainebleau i 1984. Det ble der enighet om en reduksjon i Storbritannias bidrag til budsjettet. Videre ble en *ad hoc* komite nedsatt for å utarbeide et forslag til institusjonell reformer (det endelige resultat av denne prosessen var Enhetsakten). 1. januar 1986 ble også fastsatt som offisiell dato for Spanias og Portugals inntreden i EF. De siste tekniske problemer ble løst på Det Europeiske Råds møte i Brussel 29.-30. mars 1985.

¹¹ Frances Nicholson og Roger East, *From the Six to the Twelve: the Enlargement of the European Communities*, Keesings International Studies, (1987), s. 217. Vår oversettelse.

¹² Paul Taylor *The Limits of European Integration*, (London, 1983), s.265.

Til tross for bekymring angående virkningen av utvidelse på Fellesskaps system, både når det gjelder utvidelsen mot nord og sør, har vi sett at utvidelse i praksis ikke har vist seg å være noe hinder for fordypning. Utvidelse kan snarere betraktes som en faktor i den alminnelige integrasjonsprosessen eller "policy making by compromise". Noen vil endog hevde at utsiktene til utvidelse bidro til å tvinge Fellesskapet til å beskikke sitt hus og øke effektiviteten i beslutningsprosessen. Ut fra dette synspunkt

"... the Single European Act can even be seen as partly a way of completing arrangements for the enlargement of the Community to twelve members."¹³

I begynnelsen av 1990-årene står EF overfor en ny bølge av utvidelser. Som en følge av dette stilles det igjen spørsmålsteget ved den politiske og økonomiske effekt utvidelse vil ha både på EF-systemet og på de enkelte medlemsstater.

¹³ R. Keohane og S. Hoffman, op. cit, s.21

III: Gamle problemer i ny klesdrakt?

De nye søknadene om medlemskap kom ved slutten av den kalde krigen og fullførelsen av det indre marked. I denne sammenheng er EF blitt et symbol på relativ stabilitet og velstand, noe som bidrar til å forklare hvorfor organisasjonen er så attraktiv for den delen av Europa som er utestengt fra den.

Det store antall søknader om medlemskap stiller EF overfor nye muligheter. EF har for første gang muligheten til å omfatte hele det europeiske kontinent. Situasjonen byr imidlertid også på vanskeligheter. De to viktigste temaer som diskuteres er de samme som under tidligere utvidelser av medlemskap: Hvorvidt EFs institusjoner vil tåle presset som vil følge med et høyere medlemstall og hvorvidt samholdet vil kunne bli bevart. Det er også bekymringer med hensyn til økt konkurranse fra nye medlemsstater. EF er idag hovedattraksjonen for et antall nasjonale interesser og målsettinger som varierer i langt sterkere grad enn under tidligere utvidelser. Geografisk sett er søkerlandene spredt fra den nordlige polarsirkel til Middelhavslandene. De varierer i størrelse fra mikro-statene Kypros og Malta til storstaten Tyrkia. Disse landenes behov er like varierte som deres størrelse og geografiske plassering. Deres økonomiske, politiske og sosiale struktur er forskjellig, og følgelig blir også de utfordringene de representerer for EFs eksisterende struktur av forskjellig karakter. Det vil bli vanskeligere å bevare samhörigheten både økonomisk og politisk. Sterkere solidaritet innen EF enn den vi har nå, vil bli nødvendig, og presset på budsjettet vil øke betraktelig.

I tillegg til det store antall søkerland vil økningen av antall medlemmer denne gangen skje i en endret sammenheng, noe som gjør at EFs politiske valg vil ha større betydning enn tidligere. For det første har EFs interne situasjon endret seg, noe som gjør at det vil bli vanskeligere for nye medlemmer å tilpasse seg. Ifølge EF-kommisjonen vil fullførelsen av det indre marked gjøre det vanskeligere å opprettholde grense-sperrer mellom gamle og nye medlemmer selv for en overgangsperiode. Hvis man også går ut fra at målet om en europeisk monetær union blir opprettholdt, vil dette også kreve større økonomisk likhet mellom

medlemsstatene enn i tidligere år. Den internasjonale situasjon er også endret. Slutten på den kalde krigen og på delingen av Europa og den relativt ustabile situasjon på enkelte deler av kontinentet har gjort EF til en viktigere aktør på den internasjonale scene. Som en følge av dette vil de eksterne konsekvenser av EFs utvidelsespolitikk også bli større.

I et forsøk på å analysere disse spørsmålene mer i detalj vil vi se på de tre søkergruppene, deres forhold til EF og de problemene deres kandidatur medfører for EF.

EFTA

Av EFTA-landene var Østerrike i 1989 først ute med å søke om medlemskap. Sveriges søkte i juni 1991, Finland i mars 1992, Sveits i mai og Norge i november 1992.

EFTA-landene har en pragmatisk og utilitaristisk holdning til EF. En av de viktigste motivasjonene for disse landenes ønske om medlemskap er av økonomisk karakter. Finsk økonomi er i store vanskeligheter, og den har spesielt siden Sovietunionen brøt sammen behov for å finne nye eksportmarkeder. Tidlig i 1980-årene gikk 25 % av Finlands handel til Sovjetunionen. I 1991 gikk kun 5 % av finsk eksport til sovjetiske markeder.¹⁴ Sverige ser også mot EF i håp om å forbedre sin økonomiske situasjon. Større svenske industribedrifter har allerede styrt sine investeringer mot det europeiske marked og vekk fra hjemmemarkedet. De økonomiske vanskelighetene i 1980-årene har også bidratt til at troen på Sveriges velferdsmodell er svekket, og Sveriges nye økonomiske politikk har videre gjort at den generelle økonomiske orientering innen EF ikke strider imot Sveriges prinsipper.¹⁵ Østerrike, som er sterkt avhengig av å kunne eksportere til EF, håper den økte konkurranse som man forventer med medlemskap, vil hjelpe en restrukturering av

¹⁴ "Into the void. A survey of the European Community", *The Economist*, (11-17 juli, 1992).

¹⁵ Helen Wallace og Anna Michalski, *The European Community: The Challenge of Enlargement*, European Programme Special Paper, (Royal Institute of International Affairs, London, 1992), s.43.

Østerrikes økonomi. Med hensyn til de to siste EFTA-landene som har søkt om medlemskap, Norge og Sveits¹⁶, ser det ut til å ha hatt betydning for deres beslutning at det vil utgjøre en ekstra påkjenning å bli isolert som det eneste land utenfor EF. Som NATO-land står Norge også i den spesielle situasjon at landet i en utenriks- og sikkerhetspolitisk sammenheng kan falle mellom to stoler, med USA på den ene siden og EFs utenrikspolitiske samarbeid (EPS) på den annen side. Selv om Norge og EPS jevnlig konsulterer hverandre, er dette ikke fullgod kompensasjon for full deltagelse i EFs utenrikspolitiske samarbeid, spesielt hvis dette blir utvidet til også å omfatte sikkerhets- og forsvarspolitik. I dette tilfelle må med andre ord politiske betraktninger anses for å ha vært like viktige som de økonomiske.

I tillegg til den økonomiske motivasjon for EFTA-landenes søknader om medlemskap har avslutningen av den kalde krigen også vært en viktig årsak til at disse landene har vendt seg mot EF. Endringene i Europas sikkerhetspolitiske struktur har gitt atskillig større manøvreringsrom for de nøytrale land. Det må imidlertid nevnes at Østerrike, hvis nøytralitet er et direkte resultat av den kalde krigen, søkte om medlemskap i EF før Sovjetunionen gikk i oppløsning.

På det økonomiske plan skulle ikke EFTA-landenes medlemskap by på for mange vanskeligheter. EFTA er EFs viktigste eksportmarked, og samtidig er EF også EFTAs største marked. Alle EFTA-landene er velstående nok til å være netto-bidragstgere til EFs budsjett. Den generelle økonomiske situasjon indikerer at de skulle ha gode forutsetninger for å delta i en monetær union. EFTAs forhold til EF har hittil vært regulert gjennom bilaterale handelsavtaler som ble undertegnet da Storbritannia, Danmark og Irland ble medlem av EF i 1973. Formålet med disse avtalene var å bygge ned toll-barrierene for industriprodukter. Dette målet ble nådd i midten av 1980-årene, og det ble markert ved en konferanse i Luxemburg i 1984. På denne konferansen ble det enighet om å utvide samarbeidet mellom de to organisasjonene videre. Diskusjonen omkring dette samarbeidet nådde sitt toppunkt med Delors' tale til Europaparlamentet i 1989, hvor han foreslo at EF og EFTA

¹⁶ Etter Sveits sitt "nei" til EØS-avtalen i folkeavstemningen 6. desember 1992 er det imidlertid lite sannsynlig at Sveits nå vil forsøke å oppnå fullt medlemskap.

skulle åpne forhandlinger med det formål å skape et frihandelsområde som omfattet hele EF og EFTA. Dette førte til EØS-avtalen, som ble undertegnet i mai 1992. Denne avtalen utvider EFs fire friheter til å gjelde også i EFTA-landene. EFTA vil i denne forbindelse bli nødt til å tilpasse nasjonale lover og regler til EFs eksisterende regelverk, noe som vil lette overgangen til medlemskap betraktelig.

Enkelte saker kan imidlertid bli problematiske. Det første problemområde er EFs egen akilleshæl jordbruk og fiske. Alle EFTA-landene bortsett fra Sverige, som la om sin jordbrukspolitik i forbindelse med en generell økonomisk liberalisering, gir høyere subsidier til jordbruket enn EF i sin jordbrukspolitik. De klimatiske og geografiske forhold i EFTA-landene er lite egnet for effektivt jordbruk. Samtlige land har sterke bygde-tradisjoner. Det vil derfor bli vanskelig å forhandle seg frem til et tilfredsstillende kompromiss på dette område, som allerede er et sensitivt tema blant de eksisterende medlemsland.

Nøytralitet er et annet tema som vil bli problematisk. Hovedspørsmålet her må bli i hvilken grad status som nøytralt land er blitt rotfestet i den svenske, østerrikske og finske identitet, og i hvilken grad befolkningen generelt vil anse denne status for å være forenelig med utsiktene til en felles europeisk forsvarspolitik. Det er imidlertid et stort usikkerhetsmoment her fordi den fremtidige Felles Utenriks- og Sikkerhetspolitikk, slik den er definert i Maastricht-avtalen, er upresis, spesielt med hensyn til en felles forsvarspolitik. Nye medlemmer vil derfor i praksis kunne forvente å ha en mulighet til å delta i utformingen av denne politikken.

Offentlig opinion i EFTA-landene er også svært uberegnelig og ofte enten mot medlemskap eller uten en klar holdning til spørsmålet. Spesielt frykten for tap av nasjonal suverenitet opptar mange i disse landene. I det lange løp er det store muligheter for at dette vil øke problemet med samhold innenfor EF. På den annen side har også det franske referendum over Maastricht-avtalen vist at en uberegnelig offentlig opinion med hensyn til EF ikke er et "privilegium" som er forbeholdt etternølerne i De Europeiske Fellesskap.

Øst- og Sentral-Europa

Polen, Ungarn, Slovakia og Den Tsjekiske Republikk har ennå ikke offisielt søkt om medlemskap, men vil gjøre det så snart de får klarsignal fra EF. Deres besluttsomhet ble også understreket i Visegrad-deklarasjonen av februar 1991, hvor de tre landene offentliggjorde sin beslutning om å koordinere sine tilnærmedesforsøk. Et sterkt argument for medlemskap i disse landene er at EF vil kunne fungere som et rammeverk til å støtte omstruktureringen til markedsøkonomi og en fredelig overgang til et stabilt demokratisk styresett.

I tillegg til den praktiske verdien av medlemskap er den symbolske siden også blitt understreket. EF-medlemskap vil for disse landene symbolisere den definitive slutt på delingen av Europa og signalere at Øst-Europa igjen er inkludert i den europeiske familie. I denne henseende stiller Visegrad-landene EF overfor en annerledes problemstilling enn EFTA-landene. For de sentral- og øst-europeiske landene er trusselen mot den nasjonale identitet og suverenitet ikke diskusjonstema. Ifølge Visegrad-deklarasjonen er ikke nasjonal identitet avhengig av statlig suverenitet.¹⁷ Forsvarssamarbeid er heller ikke ansett for å være problematisk i disse landene, slik det er for de nøytrale EFTA-land. Samarbeid om sikkerhets- og forsvarspolitiske temaer er tvert imot ansett for å være positivt. Økonomisk sett har Polen, Ungarn, Slovakia og Den Tsjekiske Republikk derimot fremdeles lang vei å gå. Polens BNP per capita er \$1690, Ungarns \$2780 og det tidligere Tsjekkoslovakias \$3140. Til sammenligning er Storbritannias BNP per capita \$16100 og Frankrikes \$19490. Portugal - med \$4900 BNP pr capita, som er lavest i EF - er fremdeles mer velstående enn det tidligere Tsjekkoslovakia.¹⁸ Medlemskap ville dermed medføre store kostnader for EFs eget budsjett. Disse landenes overgang til markedsøkonomi er også langt ifra avsluttet, og deres økonomiske fremtid er hverken stabil eller forutsigbar. Arbeidsløsheten er høy og fortsetter å stige.

¹⁷ *The Economist*, op. cit.

¹⁸ World Development Report, (World Bank, 1992). Alt er 1990-tall.

EF bør heller ikke være for selvtilfreds når det gjelder Sentral- og Øst-Europas generelle entusiasme overfor organisasjonen som sådan. Som J. Rupnik har påpekt, har de intellektuelle i Øst-Europa

*"challenged the comfortable yet depressingly empty concept of a Europe confined merely to the Common Market - that is, a concern with taxation and butter mountains rather than ideas and values."*¹⁹

Middelhavslandene

Den tredje gruppen av land som har søkt om medlemskap, består av Malta, Kypros og Tyrkia. Geografisk sett har disse tre landene visse fellestrekk, men i forhold til EF reiser de forskjellige problemstillinger. Tyrkia med sine 57,7 millioner innbyggere vil bli EFs nest største medlemsstat, og med sin raske befolkningsvekst vil landet på lang sikt bli EFs folkerikeste stat. Malta og Kypros på den annen side er mikrostater med en befolkning, med 0.4 og 0.7 millioner innbyggere. Så mens Tyrkia for enkelte truer med å bli for dominerende med sin store befolkning, fører de to andre Middelhavslandenes søknader med seg en hel rekke problemer som følge av deres "litenhet".

Når det gjelder Tyrkia, er landets økonomiske situasjon en større utfordring enn befolkningsstørrelsen. 47.5% av Tyrkias befolkning arbeider i jordbruket, og Tyrkias BNP per capita er enda lavere enn i Visegrad-landene (\$1630).²⁰ Det er derfor reist tvil om Tyrkias evne til å påta seg de forpliktelser som følger med EFs økonomiske og sosiale politikk. EF er også bekymret over den økonomiske byrde tyrkisk medlemskap ville medføre for EFs egne ressurser.

Europaparlamentet har pekt ut fire spesielt problematiske områder med hensyn til tyrkisk EF-medlemskap²¹

¹⁹ Jacques Rupnik, *The Other Europe*, (London, 1988), s. xi.

²⁰ *The Economist*, op. cit.

²¹ "Report of the Political Affairs Committee on Community Enlargement", *European Parliament Session Documents*, (March 1991), s.13.

- Store strukturelle forskjeller både i industri og landbruk.
- Makro-økonomiske ubalanser.
- Høy industriell proteksjonisme.
- Lavt sosialt velferdsnivå.

På det politiske plan er det også blitt stilt spørsmålsteget ved om Tyrkia oppfyller alle EFs krav med hensyn til beskyttelse av menneskerettighetene, selv om det er forbedringer både når det gjelder konstitusjonelle reformer og menneskerettighetene. Det vanskelige politiske forhold mellom Tyrkia og Hellas, spesielt angående Kypros, er også i seg selv et tilstrekkelig stort problem for EF til at det nøler med å åpne medlemskapsforhandlinger med Tyrkia.

Kypros' og Maltas kandidaturer byr ikke på de samme økonomiske problemer som Tyrkia. Det ville ikke by på for store vanskeligheter for disse to landene å vedta EFs "acquis communautaire". Det største problemet med disse landene er hvilken rolle så små stater vil spille i EFs institusjonelle struktur. Enkelte har også stilt spørsmålsteget ved om Maltas status som alliansefri stat kan forenes med en felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Når det gjelder Kypros, er det klart at delingen av øyen som fant sted i 1974, vil måtte løses før det kan bli tale om medlemskap.

Et mer generelt problem, som ikke er direkte knyttet til en av søkergruppene, må også nevnes: Spørsmålet om institusjonelle reformer og endringer i enkelte av EFs såkalte "common policies". Kan man ganske enkelt fortsette å øke størrelsen på Europaparlamentet og Kommisjonen slik man har gjort under tidligere utvidelser, eller vil en restrukturering av disse institusjonene bli nødvendig? Vil det bli nødvendig å omdefinere presidentskapets rolle hvis antall medlemmer skulle stige til tyve eller flere stater? Det er allerede vanskelig å gjennomføre beslutninger i et Fellesskap med tolv medlemmer, vil det overhodet være mulig hvis medlemstallet øker? Det vil kanskje også bli nødvendig å gjennomgå arbeidsfordelingen mellom de forskjellige institusjoner innenfor EF-maskineriet i et forsøk på å lette arbeidsbyrden til enkelte enheter.

Helen Wallace og Anna Michalski har foreslått at følgende problemer innen EF bør behandles i forbindelse med utvidelse.²²

- Hvilke etablerte EF-policies og aktiviteter bør forbedres eller omdefineres?
- Hvilke nye politiske mål vil bli berørt, i positiv eller negativ retning?
- Hvor bør skillelinjene gå i et større EF mellom ansvar på EF-nivå og det som faller på de enkelte medlemsstater?
- Hvor store ulikheter i praksis kan og bør være akseptable i et større og mer heterogent EF?
- Hvilke policy-arenaer kan bedre bli overlatt til andre transnasjonale organisasjoner?

Sist, men ikke minst: Utsiktene til et sterkt økende antall medlemmer vil kreve at EF tar stilling til spørsmål angående organisasjonens identitet og formål. EF ble opprettet hovedsakelig med det formål å gjenforene gamle fiender etter den annen verdenskrig. EFs utvikling ble senere sterkt påvirket av den kalde krigen og delingen av Europa. EF som organisasjon er utstyrt til å behandle problemene og interessene til dets opprinnelige medlemmer, og man kan derfor spørre seg om det på samme måte er i stand til å oppfylle behovene til de medlemmer det vil ha i fremtiden og de problemer Europa står overfor ved slutten av den kalde krigen. Utvidelsesspørsmålet styrker behovet for en klargjøring av EFs formål og basis for EFs identitet. Er EFs formål klart europeisk? Er det med andre ord EFs mål å opprette et Fellesskap som omfatter hele det europeiske kontinent, eller er EFs målsetting begrenset til å skape et Fellesskap for noen av statene i Europa og ta hånd om disse statenes interessefelt? Dernest, hvis man går ut fra at det finnes en plattform for en felles identitet, reises allikevel spørsmålet om Europas geografiske grenser. Det er allerede blitt tatt opp i forbindelse med Tyrkias medlemskapssøknad. I fremtiden kan EF muligens vente å motta søknader ikke bare fra andre øst-europeiske land - som for eksempel Bulgaria, Albania, Romania, de baltiske stater og statene i det tidligere Jugoslavia, men også fra stater som var del av det tidligere Sovjetunionen. Det geografiske problemet vil altså bli viktigere i fremtiden.

²² H. Wallace og A. Michalski, op. cit, s. 10.

EF står følgelig foran en lang rekke problemer ikke bare spesielt relatert til hvert enkelt søkerland, men også av en mer generell art. Det er avgjørende for EF å ta stilling til disse spørsmålene for å kunne etablere en konsekvent utvidelsespolitikk. EFs nåværende forvirring både angående Maastricht-avtalen og utvidelsespolitikken reflekterer de eksisterende medlemsstaters manglende evne til å komme til enighet om disse spørsmålene. Løsningen har hittil vært å behandle ett problem av gangen og unngå de mer fundamentale spørsmålene om hvordan EF som helhet internt, og eksternt i dets rolle i Europa, vil bli berørt av fremtidige utvidelser.

IV: "Muddling through"

Ifølge Romtraktaten må nye medlemmer presentere sin søknad for Ministerrådet. Det er Ministerrådet som avgjør om medlemsforhandlinger kan åpnes med et søkerland, etter at Kommisjonen har gjort sitt synspunkt klart. Medlemsstatene forhandler deretter med det enkelte søkerland om adgangsbestingelsene. Med undertegnelsen av Enhetsakten oppnådde Europaparlamentet også medbestemmelsesrett i medlemskapsforhandlingene. Ifølge den endrede artikkel 237 av Romtraktaten kan "Envher europeisk stat søke om medlemskap i EF. Søknaden adresseres til Ministerrådet som deretter, enstemmig og etter å ha konsultert Kommisjonen og etter å ha oppnådd Europaparlamentets godkjenning ved et absolutt flertall av parlamentets medlemmer, fatter sin beslutning." Ingen utvidelser har funnet sted siden undertegnelsen av Enhetsakten, og det er derfor vanskelig å forutsi hvor stor innflytelse Europaparlamentet i praksis vil få på forhandlingsprosessen. Generelt må det imidlertid være klart at Europaparlamentet sannsynligvis ikke vil innta en passiv holdning og automatisk akseptere Ministerrådets beslutninger.

I sin rapport om utvidelse til Europarådet i Lisboa bygde EF-kommisjonen videre på de eksisterende traktat-bestemmelser og fremla sitt syn på hvilke betingelser som bør legges til grunn for beslutningen om å akseptere nye medlemsland.²³ Ifølge Kommisjonens rapport må stater oppfylle minimumskrav som demokratisk status, respekt for menneskerettigheter og europeisk identitet for å kvalifisere for medlemskap i EF. Den europeiske identitet er definert som en kombinasjon av "geografiske, historiske og kulturelle elementer". Videre hevder rapporten at en felles opplevelse av nært slektskap, ideer, verdier og historisk samkvem imidlertid ikke kan "trenges sammen i en enkel formulering, men må granskes av hver ny generasjon". Betingelser er også nevnt i forbindelse med et søkerlands godkjenning av EF-systemet og landets kapasitet til å implementere det. Nye stater må altså akseptere EFs såkalte "acquis communautaire" som består av:

²³ "Europe and the Challenge of Enlargement", Bulletin of the European Communities, (Supplement 3/93).

- Innhold, grunnprinsipper og politiske målsettinger, som er fastsatt i Traktatene, inklusive Maastricht-avtalen.
- Lovgivning vedtatt for å oppfylle Traktatene og den europeiske domstols myndighet.
- Erklæringer og resolusjoner som er vedtatt innenfor EFs rammeverk/struktur.
- Internasjonale avtaler samt avtaler mellom medlemsstater når disse avtaler er forbundet med EFs aktiviteter.

Søkerland anses å måtte ha en "konkurransedyktig markedsøkonomi og en tilstrekkelig juridisk og administrativ struktur" for å ha kapasitet til å gjennomføre EF-systemets regelverk. Kommisjonen understreker også betydningen av at nye medlemsstater aksepterer og gjennomfører en Felles Utenriks- og Sikkerhetspolitikk, "slik den vil utvikle seg i de kommende år". Kommisjonen legger også vekt på at dette samarbeidet i fremtiden vil kunne føre til, ikke bare til en felles forsvarspolitik, men også et felles forsvar (med andre ord felles forsvarsstruktur). Kommisjonen betoner:

"søkerland bør ikke ha noen illusjoner med hensyn til dette spørsmålet. Særlige og bindende garantier vil bli krevet av dem med hensyn til deres politiske vilje og juridiske evne til å oppfylle disse forpliktelsene".

På dette grunnlag fastslo Kommisjonen at forhandlinger kunne åpnes med søkerlandene fra EFTA. Europarådet godkjente i Lisboa i prinsippet Kommisjonens forslag og vedtok i sitt sluttokument at

"The European Council considers that the EEA-agreement has paved the way for opening enlargement negotiations with a view to an early conclusion with EFTA countries seeking membership of the European Union. It invites the institutions to speed up preparatory work needed to ensure rapid progress including the preparation before the European Council in Edinburgh of the Union's general negotiation framework. The official negotiations will be opened immediately after the Treaty on the European Union is ratified and the agreement has been agreed on the DELORS-II package".²⁴

²⁴ "Conclusions of the Presidency", European Council, (Lisbon, 26-27 June, 1992).

På Det Europeiske Råds møte i Edinburgh besluttet EF å åpne medlemskapsforhandlinger med Sverige, Finland og Østerrike, til tross for at Maastricht-avtalen ikke var ratifisert av alle medlemsland. Maastricht-avtalen må imidlertid være ratifisert før EFTA-landene kan forvente å bli medlemmer av EF. Det Europeiske Råd anbefalte også en tidlig start på forhandlingene med Norge:

"The European Council invited the Council of Ministers to take decisions on the opening of negotiations on the same basis [as for the other EFTA countries] with Norway as soon as the Commission's opinion on its application is available."²⁵

Forhandlingene med Sverige, Finland og Østerrike begynte offisielt 1. februar i år.²⁶ Forhandlingene med Norge kom i gang 5. april og er forventet å løpe parallelt med de tre andre EFTA-landene.

Med hensyn til å åpne forhandlinger om utvidelse til EFTA-landene, har EF med andre ord handlet relativt rask, spesielt sammenliknet med tidligere utvidelser. Vi har imidlertid allerede sett at det på grunn av EØS-avtalen var relativt enkelt å beslutte å åpne for medlemskap for EFTA-landene. Videre vil en slik utvidelse sannsynligvis ikke kreve en omorganisering av EFs nåværende institusjonelle struktur eller en gjennomtenkning av organisasjonens mål. Det må også understrekes at en rask åpning av forhandlingene ikke er en garanti for en rask avslutning av drøftingene. Det ble ved åpningen av forhandlingene uttrykt håp om at avtalene ville være ratifisert i løpet av 1994, slik at utvidelsen kunne finne sted i 1995. Det ser allerede nå ut til at denne tidstabellen ikke vil holde.

Når det gjelder det mer kompliserte spørsmål om utvidelse mot Øst- og Sør-Europa, hvor spørsmål både om EFs struktur, identitet og formål blir reist, har man hittil kun tatt halvhjertede initiativ som hovedsakelig har som formål å utsette forhandlinger og dermed gjøre det mulig for EF å unngå problematiske temaer. Tidligere erfaringer indikerer

²⁵ Conclusions of the Presidency, Edinburgh European Council 11-12.12.1992, EC Bulletin, (12, 1992).

²⁶ "Enlargement negotiations begin", Euro-Service 1992, Commission of the European Communities.

imidlertid at dette i det lange løp kan vise seg å slå tilbake på EF selv.

EF har hittil avslått å diskutere medlemskap med Visegrad-landene. I stedet har organisasjonen gått inn for å etablere et nært samarbeid i form av de såkalte Europe Agreements, som er bilaterale avtaler - foreløpig undertegnet med Polen, Ungarn og det tidligere Tsjekkoslovakia. Lignende avtaler er underveis med Bulgaria, Romania og i prinsippet også med de baltiske stater og landene på Balkan. Dette er såkalte "annen-generasjons" avtaler, bygd på handels- og samarbeidsavtalene undertegnet i 1989. De er ment å være bedre tilpasset de øst-europeiske landenes stadig endrede behov. Hovedformålet med avtalene er en gradvis liberalisering av handelen. Det vil skje over en tiårsperiode og vil være asymmetrisk: EF er forpliktet til å åpne sine markeder raskere enn de øst-europeiske landene i løpet av de første fem årene. Liberaliseringen vil bli fulgt opp med økonomisk og finansielt samarbeid. Det økonomiske samarbeidet vil hovedsakelig bestå i teknisk assistanse samt opplærings- og utdanningstiltak. Avtalene innebærer også et første skritt i retning av institusjonaliseringen av en politisk dialog mellom EF og de berørte stater i Øst-Europa: Et "Association Council" og en felles parlamentarisk komite er blitt etablert for å gjøre disse landene gradvis kjent med EPS' arbeidsmetoder.

De såkalte Europe Agreements har imidlertid ikke levd opp til øst-europeernes forventninger. Disse landene ønsker fullt medlemskap i EF. Mulighetene for fremtidig medlemskap er såvidt nevnt i innledningen til avtalene. EF avsto å diskutere emnet videre eller å etablere en tidstabell for fremtidig medlemskap - noe man har gjort med tidligere kandidater. Kritikkk er blitt reist mot disse avtalene også i Vest-Europa.²⁷ Det er blitt hevdet at avtalene ikke går langt nok i retning av å tilby et tilfredsstillende alternativ til fullt medlemskap, og videre at avtalene ikke tar for seg Øst-Europas mest presserende behov, selv om de ved første øyekast kan se generøse ut. På det økonomiske plan har beskyttelsen av EFs eget marked vært prioritert. Det er klare restriksjoner med hensyn til liberalisering av handel: Jordbruksprodukter, som representerer en stor del av Visegrad-landenes eksport, vil for eksempel ikke slippe tollfritt inn på det europeiske marked. Problem-

²⁷ Se for eksempel Heinz Kramer, "The EC and the Stabilisation of Eastern Europe", *Aussenpolitik*, (Volume 43, 1/92).

sektorer som tekstil, jern, stål og kull er også underlagt restriksjoner. De tiltak som er påbegynt for å skape en politisk dialog, er også ansett for å være utilstrekkelige.

Denne kritikken ser til en viss grad ut til å ha hatt sin virkning. Arbeid er allerede påbegynt med å utvide samarbeidet mellom EF og Visegrad-landene, innenfor rammen av Europa-avtalene. I en rapport til Edinburgh-møtet understreket Kommisjonen at den ønsker å styrke den politiske dialog med landene i Øst-Europa, muligens med det formål å etablere et "europeisk politisk område" (European Political Area).²⁸ Kommisjonen foreslo også blant annet å forbedre adgangen til EFs marked for øst-europeiske produkter, samt å øke det tekniske, økonomiske og finansielle samarbeid. Det viktigste punktet i denne rapporten var imidlertid den følgende anbefaling:

"A positive signal from the Community concerning its acceptance of the goal of eventual membership for these countries, under the right conditions, will contribute significantly to confidence and stability. By making the most of the Europe Agreements, the Community and its partners can help create the conditions for their active participation in European integration."²⁹

Denne rapporten er imidlertid ennå ikke behandlet av medlemslandene. Forholdet til Øst-Europa er ventet å bli et av hovedtemaene på Det Europeiske Råds møte i København i juni.

Med hensyn til Tyrkia anbefalte Kommisjonen i sin bedømmelse ("avis") i 1989 at diskusjonen om medlemskap skulle utsettes. Dette forslag ble senere godkjent av Ministerrådet. Kommisjonens hovedargument var at det var tvil om hvorvidt Tyrkia ville være istand til å påta seg de forpliktelsene som følger med EFs sosiale og økonomiske politikk. Enkelte representanter for EF har imidlertid også stilt spørsmålsteget ved Tyrkias europeiske røtter. Dette leder direkte til et av de grunnleggende og allerede nevnte spørsmål som EF vil være nødt

²⁸ "Towards a closer association with the countries of Central and Eastern Europe", Background report, the Commission of the European Communities, (17.2.1993).

²⁹ Ibid.

til å klargjøre i forbindelse med fremtidige utvidelser, nemlig spørsmålet om Europas grenser og grunnlaget for EFs identitet. Som et alternativ til medlemskap har EF foreslått å reaktivere assosieringsavtalen med Tyrkia, en avtale som ble undertegnet i 1963. Ifølge denne avtalen ble tyrkisk medlemskap i prinsippet akseptert, og tidspunktet for tiltredelse ble satt til 1996. En tollunion ble planlagt ferdig utarbeidet i 1995. Kommisjonen ønsker nå å konsentrere seg om å gjennomføre tollunionen med Tyrkia som et første skritt i retning av å styrke samarbeidet mellom de to partene. I tillegg har EF foreslått å gjenoppta finansielt samarbeid, etablere flere samarbeidsprosjekter i andre sektorer samt opprette en politisk dialog med Tyrkia.

Det er visse likheter i EFs politikk overfor EFTA-landene og EFs reaksjon på Sør- og Øst-Europas krav om nærmere samarbeid. Delors' tale til Europaparlamentet i 1989 som førte til undertegnelsen av EØS-avtalen er ofte blitt ansett for å være et forsøk på å unngå søknader om medlemskap fra EFTA-landene. De såkalte Europe Agreements og assosieringsavtalen med Tyrkia er likedan et forsøk på å unngå diskusjon om medlemskap. EØS-avtalen levde imidlertid ikke opp til EFTA-landenes forventninger, spesielt med hensyn til hvor stor innflytelse de kunne oppnå på EFs beslutningsprosess. De ble under forhandlingene nødt til å senke sine krav og akseptere at det fra EFs synspunkt er en helt klar forskjell mellom fullt medlemskap og alle former for samarbeidsavtaler. De endelige, institusjonelle arrangementer består av et nettverk av arbeidsgrupper og et fellesutvalg bestående av høyere embetsmenn, hvilket skal sørge for vedvarende kontakt mellom alle parter gjennom hele beslutningsprosessen. Vi kan kun si oss enige med H. Wallace og A. Michalski når de hevder at

"This arrangement falls well short of the 'genuine participation on decision in substance and in form' that the EFTA countries had set out to achieve."³⁰

Som en følge av at EFTA-landene måtte redusere sine krav med hensyn til EØS-avtalen, ønsker nå samtlige, bortsett fra Island, fullt medlemskap. En av årsakene til dette må være, som M. Maclay har skrevet:

³⁰ H. Wallace og A. Michalski, op. cit, s.57.

"Why should the EFTAns align their economies, accept Community law and make contributions to the costs of cohesion without having a voice at the centre?"³¹

En lignende tankegang kan muligens gjelde også for de sør- og øst-europeiske land. Nært samarbeid med EF er blitt et mindre og mindre tilfredsstillende alternativ fordi det ikke gir de assosierte stater anledning til å påvirke den fremtidige utvikling av EF og følgelig heller ikke utviklingen i resten av Europa:

"The goal of full membership rather than some sort of perceived second-class status, does seem increasingly to be axiomatic for the applicants from North, South and East."³²

Samtidig må det understrekes at EF står overfor store vanskeligheter i forbindelse med fremtidige utvidelser. EF er på et vis blitt offer for sin egen suksess. Utvidelse vil ikke være til nytte for noen hvis det skjer for raskt. Det ville kunne føre til at EF mister sin effektivitet og dermed de samme egenskaper som idag gjør organisasjonen attraktiv for utenforstående. I 1989 hevdet EF-kommisjonens president Jacques Delors at løsningen var å styrke samholdet i det eksisterende EF før man gikk igang med en utvidelse:

"En betydelig utvidelse av EFs medlemskap gjør det enda viktigere enn før å utarbeide en effektiv beslutningsprosess. Prisen for dette vil være et hierarki av kompetanser og overføring av suverenitet. Det vil også bli nødvendig, for å bevare Fellesskapets 'ånd', å utarbeide nye former for demokratisk kontroll. Hvis man unnlater å gjøre dette, vil det bety slutten på idealet som ble definert av EFs opphavsmenn og en tilbakevending til en klassisk mellomstatlig organisasjon."³³

³¹ M. Maclay, *Multi Speed Europe? The Community Beyond Maastricht*, (RIIA, London, 1992), s.11.

³² Ibid. s.11.

³³ Tale av Jacques Delors på årsmøte til Centre for European Policy Studies, 30 november 1989, sitert i *European Parliament Session Documents*, op.cit, s.36. Vår oversettelse.

De nåværende vanskeligheter EF står overfor ved ratifikasjonen av Maastricht-avtalen indikerer imidlertid at det vil bli svært vanskelig for EF å gjennomføre et prosjekt av den art Kommisjonen skisserte i 1989. Tidligere utvidelser indikerer også at det i praksis er meget vanskelig å oppnå enighet om først å styrke den interne integrasjon før man overhodet tar opp spørsmålet om utvidelse. De to prosessene har heller hatt tendens til å løpe parallelt: Utvidelse er blitt inkludert i en større "pakkeløsning".

En rask utvidelse av Fellesskapet vil også kunne være problematisk for søkerlandene: Problemene som kan oppstå som følge av tilpasning til medlemskap bør ikke undervurderes. Fri konkurranse er ikke nødvendigvis den beste løsning for å styrke økonomisk vekst i Øst-Europa eller Tyrkia, og ville kanskje heller skape nye skillelinjer innenfor EF istedet for utenfor. Fra et politisk synspunkt indikerer imidlertid EFTA-landenes holdning etter undertegnelsen av EØS-avtalen at den aktuelle situasjon ikke er et fullt ut tilfredsstillende alternativ. Likeledes er det viktig for EF å innse at avhengigheten til en viss grad er gjensidig og at EF også trenger å bevare et positivt og fruktbart forhold til resten av Europa. Tyrkia vil for eksempel i fremtiden bli en innflytelsesrik stat på grunn av sin strategiske plassering i Sentral-Asia og Sørøst-Europa, spesielt etter Sovjetunionens sammenbrudd.

Fins det så intet alternativ mellom det sentraliserte, føderalistiske mål skissert av Kommisjonen, noe som i praksis vil gjøre utvidelse vanskelig, og den løse mellomstatlige samarbeidsstruktur som vi kjenner fra Europarådet, som vil gjøre utvidelse lettere, men samtidig bety slutten på det EF hittil har forsøkt å skape? De som har sett etter alternativer, foreslår vanligvis konsepter som differensiering, variabel geometri, "two-tier" Europa eller sektor-utvidelse. Den generelle ideen bak disse konseptene er den samme: Man bør innføre større fleksibilitet i integrasjonsprosessen, hovedsakelig ved å la de landene som er villige eller har kapasitet til å forplikte seg til dypere integrasjon, gå i gang med det, uansett de resterende lands holdning. Dette kan anta forskjellige former: En sentral gruppe kan for eksempel etablere dypere integrasjon generelt; alternativt kan man etablere dypere integrasjon på spesifikke områder og la hver medlemsstat velge hvilke områder den vil engasjere seg i. Maclay er en av dem som foreslår en slik sektor-utvidelse, som ville åpne for nærmere samarbeid og deltagelse for tredje

land på områder som er av spesiell interesse for dem.³⁴ Micheal Hodges foreslår likeledes et Europa med variabel geometri:

"This would not necessarily be comprehensive and coherent, and would bring despair to the hearts of timid-minded federalists, but it would create in Europe a zone of peace, growth and relative stability in what appears to be an increasingly unstable world."³⁵

Det kan hevdes at variabel geometri allerede i praksis er dagens realitet i EF eller at den i hvert fall er på vei til å bli det. Maastricht-avtalen tillater for eksempel Storbritannia å melde seg ut av en eventuell monetær union og av EFs sosialpolitikk, og aksepterer også at alle stater ikke vil slutte seg til den monetære union på samme tidspunkt. Schengen-avtalen, som er begrenset til enkelte av EFs medlemsstater, er et annet eksempel på hvordan EF i enkelte tilfelle i praksis er gått bort fra den offisielle lære. Selv om det fremdeles er uklart hva Kommissjonens rapport om samarbeidet med Øst-Europa i praksis vil føre til, ser det ut til at man også her er i ferd med å akseptere ideen om at det i fremtiden vil bli nødvendig å innføre en større grad av fleksibilitet i EF-systemet enn det den tradisjonelle føderalistiske modell kan tilby for å tilpasse EFs rolle til et endret Europa.

³⁴ Maclay, op. cit, s.12.

³⁵ Michael Hodges "EC 1993: Fortress or partner?", *LSE Magazine*, (spring 1992), s.14.

V: Konklusjon

Det eksterne press på EF er sterkere enn ved tidligere utvidelser, interne uenigheter er muligens også større, og sist men ikke minst er de praktiske problemene ved utvidelse større enn ved tidligere utvidelser. Det blir stadig rettet kritikk mot EFs innadvendte holdning og nølende reaksjon i forholdet til resten av Europa. I den grad man kan si at EF har prøvd å etablere en strategi for utvidelse, har det skjedd ved å anse utvidelse som en trussel for videre integrasjon slik at man har gitt prioritet til integrasjon. Dette kan anses å være årsaken til at Maastricht-avtalen ble forsøkt kjørt igjennom såpass raskt.

På det økonomiske plan er EFs nølende holdning til en utvidelse mot Sør- og Øst-Europa relativt velbegrunnet. Vi har imidlertid antydnet at det politisk sett er en mer komplisert affære. Som et resultat av det indre marked og slutten på delingen av Europa har EF fått potensiale til å bli hva Europaparlamentet har kalt "hjertet av Europas fremtid". Det er da ikke lenger attraktivt å stå utenfor det europeiske samarbeid. Enn videre er det fra EFs synspunkt viktig å huske at organisasjonen ikke eksisterer i et vakuum og at sterke og positive bånd til resten av Europa vil være vitalt også for EF selv.

Det er imidlertid ingen enighet innen EF hverken når det gjelder spørsmålet om organisasjonens fremtidige form eller med hensyn til utvidelse. Beslutningsprosessen innen EF er vanligvis dominert av tautrekking mellom et virvar av særinteresser. Den historiske oversikt har vist oss at det også når det gjelder utvidelse er gjennom et kompromiss mellom disse særinteressene at en løsning til sist blir funnet. I denne sammenheng vil det være nyttig å se på utvidelse som en uunngåelig og naturlig del av integrasjonsprosessen. Målet må være å skissere en politikk som er tilpasset de varierte behov som EFs fremtidige medlemmer vil ha og som også er tilpasset det Europa som EF befinner seg i i 1990-årene.

English summary

The European Community has currently received membership applications from eight European countries and may expect to receive at least three more in the not so distant future. After a review of the role of enlargement in the history of the Community this article discusses the problems related to the current enlargements as well as the policy responses that have so far been put forward by the Community. There are many similarities between the issues raised during previous enlargements and the enlargements in the 1990s. However, today's enlargements raise additional and fundamental questions about the nature and objectives of the Community. It will be important for the EC to address these issues in order to continue to play a useful and efficient role in the future Europe and to avoid making enlargement hostage to the ECs internal disagreements on the future of the EC.