

Odd Gunnar Skagestad:

EF. Assosiering som mulig tilknytningsform

(Utarbeidet i form av notat fra Utenriksdepartementets 1. økonomiske kontor til Statssekretæren, 14. september 1982.)

Historikk

Under den første norske EF-debatten i 1961-62 var den gjengse oppfatning i godtfolks bevissthet at man stod overfor tre aktuelle alternativer i spørsmålet om eventuell tilknytningsform: 1) Fullt medlemskap, 2) Assosiering, og 3) Ikke-medlemskap.

I opinionen fremstod gjerne assosieringsalternativet som en slags moderat middelvei mellom de mer ekstremt kategoriske ja/nei-standpunkter. Hva en slik assosiering konkret var ment å innebære – eller om det overhodet var et reelt alternativ for Norge – kom imidlertid mindre frem i debatten. I behandlingen av medlemskapsspørsmålet i Regjering og Storting stod assosieringsalternativet ikke i forgrunnen. Spørsmålet gjaldt her medlemskap eller ikke, og i april 1962 godkjente Stortinget med 113 mot 37 stemmer Regjeringens forslag om at Norge skulle søke forhandlinger med Det Europeiske Økonomiske Fellesskap med sikte på medlemskap. Disse forhandlingene kom som kjent pga. Frankrikes holdning aldri i gang.

I 1967 søkte Norge påny om medlemskap, etter at Stortinget i juni 1967 med 136 mot 13 stemmer hadde godkjent Regjeringens anmodning herom. Heller ikke denne gang kom forhandlinger i gang, påny grunnet motstand fra de Gaulle, som imidlertid på en pressekonferanse 27.11.67 trakk frem assosieringsalternativet, idet han kunne gå med på at det ble innledet forhandlinger om "et eller annet arrangement som under navn av assosiering eller et annet, fra i dag vil kunne stimulere handelen mellom kontinentet og Storbritannia, de skandinaviske land og Irland".

Den assosieringsmulighet som her ble antydnet ble aldri gjenstand for nærmere oppfølging. Etter at den franske blokkering av saken var bortfalt, ble forhandlinger om medlemskap i Fellesskapet innledet i juni 1970 med de fire søkerlandene Storbritannia, Irland, Danmark og Norge. Det ble også innledet forhandlinger med de øvrige EFTA-land som ikke hadde søkt om medlemskap, men som av hensyn til sin status som nøytrale land ønsket å

finne en annen tilknytningsform til EF. Den aktuelle mulighet for disse land var handelsavtaler, ikke assosiert status.

I den norske EF-debatt 1970-72 fremstod aldri (i motsetning til ti år tidligere) assosiering som noe aktuelt alternativ, på linje med et klart ja- eller nei-standpunkt. Det var denne gang i større grad på det rene at man stod overfor et enten/eller-valg, og at Norge i tilfelle av ikke-medlemskap ville måtte søke å avklare den handelspolitiske side av sitt forhold til EF ved å forhandle om en handelsavtale mer eller mindre på linje med de nøytrale EFTA-land. Dette ble da også utfallet.

Romatraktatens regelverk

Ifølge EFs "grunnlov" – dvs. Romatraktaten av 25. mars 1957 – kan det etableres tre former for tilknytning til EF, nemlig medlemskap (art. 237), assosiering (art. 238) og handelsavtale (art. 113).

Om medlemskap sier Romatraktatens art. 237 at:

"Enhver europeisk stat kan søke om å bli medlem av Fellesskapet. Den retter sin søknad til Rådet, som etter å ha innhentet Kommisjonens uttalelse, skal treffe sin beslutning enstemmig. Vilkårene for å bli opptatt og den tilpassing av denne Traktat som dette medfører, skal fastsettes i en avtale mellom Medlemsstatene og søkerstaten. Avtalen skal forelegges alle kontraherende stater til ratifikasjon i samsvar med deres forfatningsregler".

Assosieringsavtaler inngås etter art. 238 i Romatraktaten, hvor det bl.a. heter:

"Med en tredjestat, en sammenslutning av stater eller en internasjonal organisasjon kan Fellesskapet inngå avtaler som skaper en assosiering med gjensidige rettigheter og forpliktelser, opptreden i fellesskap og særskilte fremgangsmåter.

Slike avtaler skal inngås av Rådet som etter å ha rådspurt Forsamlingen, treffer sin beslutning enstemmig."

Etter sin ordlyd kan denne artikkel gi grunnlag for avtaler med sterkt varierende innhold. Det bærende prinsipp er imidlertid at en slik avtale skal karakteriseres av gjensidige

rettigheter og forpliktelser. For øvrig gir Traktaten ingen retningslinjer for innholdet. Det er på det rene at artikkelen skal komplettere Traktatens bestemmelser om medlemskap, men den er vagere utformet.

Regjeringens vurdering i 1972

I Stortingsmelding nr. 50 (1971-72) Om Norges tilknytning til De Europeiske Fellesskap, som ble godkjent ved Kgl. res. 10. mars 1972, ble assosieringsalternativet i klare ordelag avskrevet som uaktuelt for Norges vedkommende: "De assosieringsavtaler Fellesskapene hittil har inngått gjelder bare land som er forholdsvis svakt økonomisk utviklet. Det er klarlagt at en assosieringsavtale ikke fra Fellesskapenes side er noe reelt alternativ til medlemskap for høyt industrialiserte land. De EFTA-land som ikke søker medlemskap har derfor ikke fått tilbud om assosiering, men om handelsavtaler."

Det ble i denne forbindelse uttrykkelig opplyst at Regjeringens vurdering på dette punkt bl.a. var basert på de sonderinger som ble foretatt i 1971 i forbindelse med forhandlingsopplegget for de ikke-medlemskapssøkende land.

Inngåtte assosieringsavtaler. Status i 1972 og i 1982.

I 1972 hadde EF assosieringsavtaler med Hellas og Tyrkia. I disse avtalene var assosiering forutsatt å være en overgangsordning inntil disse land måtte nå et slikt nivå i sin utvikling at de kunne påta seg de forpliktelser som følger av medlemskap. I tillegg hadde EF inngått en noe annen type assosieringsavtaler med 18 afrikanske stater, som tidligere hadde hatt kolonistatus til de forskjellige EF-land. Disse assosieringsavtalene tok sikte på å "fremme den økonomiske og sosiale utvikling i disse land og områder og å opprette nære økonomiske forbindelser mellom dem og Fellesskapet som helhet". Assosieringsforholdet var for øvrig regulert ved den såkalte Yaoundé-konvensjon mellom EF-landene og denne gruppen av stater.

I 1982 er status at Hellas' assosieringsavtale er avløst av fullt medlemskap (pr. 1.1.81) mens Tyrkias assosieringsforhold fortsatt består, uten noen klart definert overgangstid. I tillegg er det inngått assosieringsavtale med Kypros.

Yaoundé-konvensjonen er blitt avløst av Lomé-konvensjonene, som er rammen om et nært handels- og utviklingssamarbeid mellom EF og hele 61 utviklingsland i Afrika, Det karibiske område og Stillehavet (ACP-statene). Videre har EF inngått en særskilt type frihandels- og samarbeidsavtaler, som stundom benevnes som "assosieringsavtaler", med de

sydlige Middelhavsland under betegnelsene Maghreb-landene (Marokko, Algerie og Tunisia) og Mashreq-landene (Egypt, Jordan, Syria og Libanon), samt Israel.

Vurdering av assosieringsalternativet

Utover Romatraktatens regelverk om inngåelse av assosieringsavtaler (art. 238) finnes det ingen erklært politikk på dette felt fra Fellesskapets side. For nærmere å se hva en assosieringsavtale kan innebære, er man i hovedsak henvist til å foreta en analyse av de allerede inngåtte assosieringsavtaler samt av den praksis som har vært fulgt fra EFs side i denne forbindelse.

Noen dyptgående analyse vil her føre for langt, men enkelte forhold kan trekkes frem:

De assosieringsavtaler som har vært inngått, har gjennomgående den samme institusjonelle ramme. Det øverste organ er et assosieringsråd, bestående av regjeringsmedlemmer fra det assosierte land og EF. Assosieringsrådet holder vanligvis møter to ganger pr. år, hvor de store linjer for arbeidet under assosieringsavtalen blir rullet opp. Det er opprettet voldgiftsdomstoler som skal behandle eventuelle tvister. Dessuten er det i forbindelse med avtalene opprettet egne parlamentariske kommisjoner, hvor parlamentarikere fra EF-medlemslandene kommer sammen med parlamentarikere fra de forskjellige assosierte land.

Når det gjelder det assosierte lands forhold til de etablerte organer i Fellesskapet, som f.eks. Rådet og Kommisjonen, har man fra EF-landenes side lagt vekt på at Fellesskapet må stå helt fritt. De kan ikke akseptere at et assosiert land skal få en reell innflytelse på beslutningsprosessen innenfor Fellesskapet, altså blant medlemslandene. For EF-landene er det viktig at det samarbeidssystem som Romatraktaten trekker opp, ikke blir uthulet på noen måte. Erfaringene hittil går ut på at assosierte land ikke vil få være med på eller få adgang til noen reell etterprøving av avgjørelser som Fellesskapets bestemmende organer treffer med hjemmel i Traktatene.

Som i 1972 synes også idag assosieringsalternativet kun å være relevant enten som en overgangsordning til fullt medlemskap (for land som pga. lavt økonomisk utviklingsnivå ikke er modne for fullt medlemskap), eller som ramme om et handels- og bistandsmessig samarbeid med utviklingsland som ikke er aktuelle medlemskandidater.

Norge faller ikke inn i disse kategorier.

Å gi assosieringsbegrepet et eventuelt nytt og utvidet innhold er i tilfelle opp til EFs bestemmende organer. I og for seg bør man kanskje ikke helt utelukke muligheten av at EF vil kunne finne det formålstjenlig å utvide assosieringsbegrepet i retning av å gi bedre rom for de forbindelser man ønsker å ha med Norge, og slik at også Norges ønsker om et nærmere samarbeid (f.eks. på EPS-siden) kan ivaretas. Inntil det imidlertid måtte foreligge tydeligere signaler i så måte fra EFs side, må man gå ut fra at Regjeringens vurdering fra 1972 om at assosiering ikke er noe aktuelt alternativ for Norge, fortsatt har gyldighet.