

Foredrag på Grønlands Universitet den 15.10.2018

Udmeldelsesforhandlingerne og Grønlandstraktaten. Perioden efter februar 1984

Introduktion

Mit navn er Samsing. Jeg har arbejdet hele mit liv i Udenrigsministeriet og jeg har i små 30 år også – udover andet - været beskæftiget med den del af udenrigspolitikken, der hedder grønlandske forhold og interesser. Den oprindelige interesse – ”Grønland ud af EU” – har sidenhen ført mig vidt omkring i det arktiske. Jeg har været ministeriets grønlandskonsulent i en periode, Rigets repræsentant i Arktisk Råd samt generelt ansvarlig for Arktis på det tidspunkt hvor havisen begyndte at smelte og derfor blev storpolitik. Jeg har været hvalkommissær, hvilket er en meget problematisk post. I perioder har jeg været meget involveret i grønlandsk fiskeripolitik – og det er jeg for så vidt stadig som konsulent for Fiskeridepartementet.

Jeg vælger i det videre forløb blot at kalde EU for EU. I en del af perioden siden udmeldelsen hed EU faktisk EF, men skiftede så navn – jeg kan ikke huske hvornår – så I må nøjes med EU.

Jeg var det yngste medlem af den danske del af det hold, der var med til at få Grønland ud af EU, men min indsats i denne sag skete først efter at selve forhandlingsprocessen var afsluttet på udenrigsministermødet 20-21.februar 1984 – en proces, som Lars Vesterbirk lige har fortalt os om. Derfor har Konferencens arrangør tildelt mig opgaven med at fortælle om hvordan denne udtræden blev gennemført. Det vil så samtidig også blive fortællingen

om et af verdens største røverier – et røveri, der opfylder ethvert krav i en spændingsfilms – bl.a. at der kun var meget få mennesker, der har lagt mærke til røveriet. Der er nærmest ingen i Grønland, der er klar over denne vinkel på historien – det vil jeg fortælle om lidt senere, men det betyder også, at jeg vil forlænge fortællingen frem til det tidspunkt, hvor man med rimelighed kan sige, at forholdet til EU endelig var kommet i balance. Først på dette tidspunkt i 2003 stopper gennemførelsen af Grønlandstraktaten.

Hvorfor ville Grønland ud af EU?

Lad os lige prøve at forstå ønsket om en grønlandsk udtræden af EU. Eller i hvert fald en væsentlig del af ønsket. Den grønlandske befolkning havde gennem en længere periode fået det indtryk at store fremmede flåder tømte havene for, hvad der forekom at være uendelige mængder af fisk og man måtte se i øjnene, at man ikke rigtig havde gavn af dette fremmede fiskeri eller indflydelse på det, da sagen blev reguleret af 4-5 mennesker i Kommissionens Fiskeridirektorat under ledelse af Raymond Simonet - mennesker som blokerede for den i Grønland ønskede udvikling af samfundet og en modernisering af fiskerierhvervet, da de pågældende havde stirret sig blind på det europæiske fiskeris interesser og samtidig ikke mente, at ”naturfolk – som den grønlandske befolkning” burde trækkes ind i det 20’ende århundrede. Raymond Simonet var en særlig karakter, med rødder i den franske kolonitid – og så konfliktskabende i den franske flåde, hvor han var viceadmiral, at han blev sendt til Bruxelles – så kunne han genere andre nationaliteter. Han gjorde det så godt, at rygtet vil sige, at han var den egentlige årsag til at Norge ikke blev medlem af EU.

Så på denne baggrund – og også lidt af andre årsager – forlod Grønland EU den 1.2.1985. Ligesom ved enhver anden ordentlig skilsmisse blev fremtidens vilkår nøje reguleret. Fra denne regulering må især fremhæves

- etableringen af en fiskeriaftale af generel natur
- en til fiskeriaftalen vedføjet protokol, der definerede EU's rettigheder samt EU's modydelse
- et bilag til udtrædelsestraktaten, som definerede handelsforholdet mellem parterne

Ratifikationsprocessen

Men - lad mig først tale lidt om sommeren-efteråret 1984 – tiden lige efter at EU's udenrigsministre i februar havde accepteret at Grønland forlod EU.

Alle de kvikke kaniner i Udenrigsministeriet som havde arbejdet på udmeldelsen – ikke mindst Per Lachmann, som var vores stjerne på det politisk-juridiske felt – de forlod med hast det grønlandske hjørne – på jagt efter nye spændende opgaver. Kun jeg var ikke hurtig nok, så jeg og min daværende kontorchef Haxthausen var ladet tilbage for at sikre, at tingene gik som de skulle. Og det har faktisk ført til en nærmest livslang relation til Grønland. Et plus i mit liv vil jeg sige.

”Gik som de skulle” – Hvad mener jeg med dette – beslutningen var jo taget af EU's udenrigsministre den 20-21. februar 1984 og dermed af EU's forskellige regeringer. Men det er sådan, at vigtige beslutninger som f.eks. nye lande i EU og her det faktum at en del af et medlemsland ville forlade Unionen fordrer at landenes parlamenter godkender dette – ALLE landenes

parlamentar skal sige ja. Blot en siger nej – så ville sagen ikke kunne klares som aftalt. Jeg tror, at såfremt et parlament dengang havde sagt nej, så var der blevet tale om en ensidig udmeldelse – men så ville det jo være usikkert med alle de andre ting, der var blevet aftalt – f.eks. Grønlands mulighed for at sælge sin eksport uden told i EU eller fiskeriaftalen, der skulle skaffe Landskassen store indtægter. Så det var vigtigt at alle sagde ja. Haxthausen og jeg skrev kilometerlange telex' er (datidens e-mails) til de danske ambassader om at få sat dampen op i de lokale ratifikationsprocesser, dvs. jeg skrev og Haxthausen skrev under. Og det gik - så nogenlunde – men der var besvær i nogle lande. For eksempel var sagen i det franske parlament 7 gange. Vi havde ramt en rå nerve – og ikke bare i Frankrig. Ideen om, at en del af en nation kunne melde sig ud faldt ikke i god jord i en række af parlamenterne. Tænk hvis Korsika pludselig fik den samme ide – så der var tale om en svær sag for den franske regering. Den skulle på samme tid sikre national enighed og samling – og så oven i det – stå ved den franske regerings løfte om at Grønland kunne forlade EU. Denne sag svarede for franskmændene til begrebet ”cirkelns kvadratur”. Der er sikkert fløjet nogle bandeord nordpå – ikke mod Grønland – men mod København – ”hvorfør kunne danskerne, for helvede, ikke banke de der grønlændere på plads”. Hvad vi i Grønland og i Danmark fandt var en god og demokratisk ide, var for andre en rigtig dårlig ide. Men det gik - den 7'ende gang blev forslaget stemt igennem Nationalforsamlingen. Og det så -sådan set - positivt ud de andre steder- det skred fremad indtil bomben faldt. Og den faldt i Dublin. Her var Grønland sidste punkt på Parlamentets dagsorden inden juleferien. Talelysten havde været stor den formiddag – og omkring kl.12 har Parlamentets formand det

problem, at enten tager man Grønlandspunktet eller også holder man den planlagte og traditionelle julefrokost. Han vælger julefrokosten og beslutter at første punkt i januar 1985 bliver Grønland. Hans ræsonnement var ”at de der italienere jo er så kaotiske, så de vil ikke kunne når det før jul – så kunne Irland flyve under radaren i skjul af et italiensk fumleri. Men han tog fejl – de der kaotiske italienere – de nåede det til tiden – Irland gjorde ikke. Den danske ambassadør i Dublin (Harhoff) tilbød faktisk – hvis Parlamentet ville mødes en dag mellem jul og nytår – at stille en af det danske forsvars jetjagere til rådighed, så kunne den flyve den irske tilladelse (også kaldet det irske ratifikationsinstrument) til Rom hvor alle EU landenes ratifikationsinstrumenter skulle deponeres. Men fra irsk side sætter man pris på ferie, så den ide blev ikke til noget. Det er så grunden til, at Grønland forlod EU 1.februar 1985 og ikke som planlagt den 1.januar 1985.

Det var mig, der overbragte Jonathan Motzfeldt nyheden lige før jul – for at være ærlig, så var der ingen i ministeriet, der havde haft mod eller mandshjerte til at ringe til ham – så han ringede til mig privat om aftenen – og – hvis I tillader mig at jeg fortæller en lille lykkelig erindring -- jeg kan stadig huske tydeligt, at min dengang lige 4-årige søn var kvikkere end mig til at tage telefonrøret og så stod han der og sagde børnelyde og uartige ord ind i røret. Så det var en lidt forvirret Landsstyreformand jeg fik i tale, da jeg endelig fik vristet telefonen fra min søn. Motzfeldt tog nu nyheden pænt.

Det var sindssygt spændende at være med til at vende et blad i historiens store bog.

Nu må jeg hellere vende mig mod et emne, der har været stedmoderligt behandlet, nemlig Handel.

HANDEL

I bilaget til udtrædelsestraktaten angives at grønlandske fiskeprodukter har fuldt fri adgang til EU's marked "så længe der er en tilfredsstillende fiskeriaftale mellem parterne". Der var tale om en videreførelse af den traditionelle toldfrihed mellem Danmark og Grønland – men altså krydret med kravet om en "tilfredsstillende" fiskeriaftale mellem parterne. Hverken det officielle Grønland eller fiskeindustrien har siden udmeldelsen tillagt denne bestemmelse nogen betydning – det var jo blot "normalt" fandt man, at grønlandske produkter ikke skulle betale told ved ankomsten til porten til EU, dvs. Danmark, hvilket var en klar misforståelse – Grønland var jo nu uden for EU. Bestemmelsen har haft en afgørende positiv betydning for den grønlandske fiskeriindustri, som er sluppet for mange milliarder i told – indtil det tidspunkt hvor EU liberaliserede importen af fiskerivarer og dermed gjorde bestemmelsen meningsløs idet alle (og især konkurrenten Canada) nu kunne eksportere toldfrit til EU. Grønland hænger dog fortsat på bestemmelsen om at der skal være en "tilfredsstillende" fiskeriaftale mellem parterne, da dette er en del af traktatændringen (om Grønlands udtræden af EU), som ikke kan ændres uden ved en ny traktatændring, som igen ville fordrer ratifikation af alle medlemslandene. Dertil er sagen for lille – den er faktisk også ligegyldig – for vi har siden Grønland trådte ud altid sikret os at der var en fiskeriaftale og uanset hvor utilfredsstillende den end måtte være

indholdsmæssig for EU, så ville EU vel ikke have skrevet under hvis den ikke var tilfredsstillende nok.

Men eksporten til EU var jo ikke det eneste område i verdenen Grønland eksporterede til.

Her var aftalerne med EFTA-landene vigtige (Vi taler om Island, Norge, Sverige, Finland og Schweiz). Det var vigtigt at få disse lande til at behandle Grønland på samme måde som de behandlede EU-landene, dvs. med toldfrihed. Det lykkedes os også at få aftaler med alle disse lande.

Fiskeriaftalen

Nå - Lad os så give fiskeriaftalen og dens gennemførelse et særligt eftersyn.

Fiskeriaftalen vedrørte selvsagt EU's ønske om et fortsat givtigt fiskeri ved Grønland, men den vedrørte også "det gode forhold" mellem parterne og hertil "Grønlands udviklingsbehov". Det er en fisk for penge aftale, som man ikke ville have set i forhold til f.eks. Norge eller Færøerne, hvor parterne alene byttede og fortsat bytter fiskerettigheder, dvs. fisk for fisk aftaler. Der er i den oprindelige fiskeriaftale en klar understregning af, at Grønland var (et kolonialt præget) område på vej frem, dvs. et område, der skulle tages et særligt hensyn til.

I hele processen omkring udmeldelsen af EU havde vi en blind passager med om bord – ja – en blind passager. Under hele forhandlingsforløbet går begge sider ud fra, at naturen fremover ville være lige så gavmild som den har været længe. Ikke mindst ved Vestgrønland – Disco området – hvor man, dvs.

andre end Grønland, skovlede tusinder af tons torsk op – men også ved Østgrønland, hvor man fangede usædvanligt mange Rødfisk, som ved nærmere eftersyn ofte viste sig at være torsk, som jo også er mere værdifulde end rødfisk. Sorry – det er nok bare en smålig bemærkning om det tyske rov fiskeri.

Og nu er det nok formålstjeneligt at gå et spadestik dybere – ellers er det vanskeligt at forstå hvorfor jeg kalder det et af verdens største røverier

Kommissionens forslag til fiskeriaftale, som blev vedtaget af EU's udenrigsministre fastslog mange ting, men helt afgørende er bestemmelserne om

- faste kvoter til EU
- garanterede minimumskvoter til Grønland og
- en fast betaling til Grønland for de kvoter EU fik af Grønland.

Desuden bestemmes det, at EU's kvoter skal reduceres, hvis det er nødvendigt for at Grønland kan få sine minimumskvoter. Denne reduktion af EU's kvoter skal ske NB – UDEN reduktion i betalingen til Grønland, når reduktionerne var begrundet af biologiske årsager. Lige netop denne bestemmelse var overmåde vigtig de næste 20 år – den sikrede en evig spænding omkring kvoterne i Grønlandsk farvand.

I den første fiskeriprotokol er der et tal, som springer lige i øjnene og som er totalt grotesk – nemlig 44.000 tusind tons rødfisk pr. år ved Østgrønland. Når tallet er grotesk, skyldes det, at der aldrig har været så mange rødfisk ved Østgrønland. Forhandlingerne blev gennemført – på begge sider – af

mennesker, der var klare amatører på fiskeripolitikens område. Det bør tilføjes at under den sidste forhandling – natten mellem den 20 og 21. februar 1984 – så blev rødfiske tallet øget til 58.000 tons pr. år – som kun Tyskland skulle have. Til gengæld blev betalingen til Grønland øget – samme nat – til 221 mill.kr. årligt – som EU-Kommissionen så skulle betale – ikke Tyskland.

Dette var en opvisning i absurd teater. Den tyske minister var så forhippet på at komme tilbage til Tyskland med noget, som den tyske flåde ville blive glad for, at han bankede Kommissionen på plads til at betale for noget, som i øvrigt ikke var der.

Til gengæld havde sejren en politisk pris for Landsstyret. Atassut og IA stillede en mistillidsdagsorden til Siumut, fordi man mente at Landsstyret havde solgt for mange fisk til EU til en for lav pris. Fiskene var der så godt nok ikke, så det var måske en anelse uretfærdigt at regeringen faldt, men sådan er der så meget. Politik ender ofte på misforståelsernes kirkegård.

Forholdsvist kort tid efter at Grønland trådte ud af EU sker der et katastrofalt fald i torskebestanden ved Vestgrønland. Dette kuldsejlede grønlandske drømme om et forgyldt torskefiskeri og EU fik selvsagt heller ikke de ønskede torskekvoter. Til stor misfornøjelse for EU skulle EU jo alligevel betale for de i protokollen angivne kvoter, når begrænsningerne var biologisk begrundet. Man forsøgte i perioden fra grønlandsk side at tilbyde EU alle mulige former for erstatning (lige fra uvag'er til sæler), men samlet set var der tale om en særdeles stålende forretning for Landskassen. Det var i perioden fra 1986 til 2003 at begrebet ”papirfisk” blev slået fast som en særlig grønlandsk specialitet, idet EU jo, for et syns skyld, fik tilbudt kvoter, som

biologisk set slet ikke kunne honoreres, men som så pæne ud på papiret. Hvis der skal deles stjerne ud for indsatsen i denne periode – så ville jeg give en til Lars Vesterbirk – det var ham, der fandt på det med Uvag'en, der blev solgt til EU under betegnelsen fjordtorsk. Jeg troede – som uvidende dansker – blot at Uvag betød "fjols" - jeg havde jo læst om "Årets Uvag" – men den lille fisk skulle vise sig at være sin vægt værd i guld, selv om den vistnok ikke smager godt.

Perioden 1986 til 2003 var en periode, som, i forhold til EU og i erindringens skær, står som en variant af det skrøbelige begreb "lykke". Vesterbirk har lige fortalt at EU i perioden betalte Grønland ca. 10 mia. kr., men som en del heraf tjente Landskassen jo styrtende på papirfiskene (- og det er det jeg mener med det store røveri til samlet set ca. 4-5 mia.kr. -) og erhvervet tjente også styrtende på sin toldfrie eksport af de fisk som trods alt kunne fanges ved Grønland (idet næsten alle andre nationer skulle betale tredjelandstold ved ankomsten til EU). Der var selvsagt, hen af vejen, masser af kurrer på tråden – men det er vel normalt mellem elskende. Men i 2001 havde EU's revisionsret fået nok. Det blev (korrekt) påstået, at der var tale om verdens dyreste fiskeri sammenholdt med EU's andre tredjelandsaftaler og erfaringen var, sagde revisionsretten, at de årlige betalinger til Grønland steg hver gang, der blev indgået en ny protokol (korrekt – vi krævede kompensation for prisstigninger) samtidig med at retten påpegede, at de aftalte kvoter blev mindre og mindre (ikke med vores gode vilje – vi hægede skam om vores papirfisk). Objektivt set var betalingen til Grønland nået op i et uholdbart højt leje. Til alt held for Grønland var Revisionsrettens rapport præget af

betydelig uvidenhed om fiskeri i almindelighed og specielt fiskeri ved Grønland, om Grønland og om grønlændere i særdeleshed. Sprogbrugen var nedladende, faktisk rigtig utiltalende og kolonialt præget. Og den slags fik jo det bedste op i det samarbejdende Rigsfællesskab. Revisionsretten formodede, at de fisk, der blev afsat til EU var ”overskudsfisk” som Grønland ikke kunne fiske og som derfor – i realiteten – ikke havde nogen egentlig værdi og som ifølge Havretskonventionen burde afleveres gratis til andre. Dette betød at de hidtidige betalinger havde haft karakter af ”udviklingsbistand”. Det gjorde man specielt meget ud af - til stor ulempe for EU senere. Revisionsretten mente derfor, at fiskeribetalingen til Grønland skulle begrænses til den ”kommercielle” værdi og at udviklingsbistanden skulle afskaffes. Der blev af de samarbejdende partnere i Rigsfællesskabet udarbejdet et notat – ”Memorandum no.6”, som ”meget klart” viste at Revisionsretten var ”helt forkert” på den f.s.v.a. fiskeriaftalens værdi - f.eks. blev det anført, at man ikke bare isoleret set kunne tage fiskens egen værdi som udtryk for den samlede aftales egentlige værdi. Man måtte også medregne alle de fordele, der fulgte af forarbejdning, handel og beskæftigelse inden for EU. Vi gjorde meget ud af forskellen mellem fiskeriets samfundsmæssige værdi (vores metode) og revisionsrettens metode, der isoleret blot regnede med råvarens værdi. I Memorandum no. 6 kom vi frem til at fiskeriaftalens værdi for samfundet i EU var ca. 3 gange så meget værd, som det Kommissionen betalte – så egentlig var Grønland blevet snydt groft. Men når alt dette var sagt, så var det jo også - politisk set - klart – når bolden nu var givet op – at det ikke er nok alene at påstå, at Revisionsretten var forkert på den. Holdet bag de forhandlinger som fulgte (Vesterbirk og

undertegnede) arbejdede derfor ud fra den forudsætning, som især gælder for EU, at når EU forlanger ændringer, så ville det være nødvendigt at ende op med nogle ændringer, helst nogen, der så ud af noget ved en lidt overfladisk vurdering, men ikke nødvendigvis var de egentlige substansændringer, som f.eks. de Revisionsretten ønskede. EU er ikke altid klart skuende, men det væsentlige for Unionen er 1) at der sker noget (nærmest ligegyldig hvad) og 2) at det ser ud som en imødekommelse af EU's ønsker. Dette bør huskes fremover af alle jer der senere skal ud på arbejdsmarkedet. Psykologi tæller. Grønland og Danmark gik derfor – meget, meget surmulende - med til at ændre fiskeriaftalen til en kommerciel aftale, men det blev samtidig understreget meget klart at vi ikke ville acceptere at gå ned i den samlede årlige overførsel til Grønland (- jeg kan stadig erindre den intense spænding fra dette møde -). Og Kommissionen gik guddødeme med til det. Det var svært ikke at række armene op den dag.

Ud af denne situation fødtes i 2003, med stort besvær, 2 nye aftaler – dels en kommerciel fiskeriaftale, af den karakter, som kendes i dag, dels ”partnerskabsaftalen”, som er en regulær bistandsaftale. Mærkelig nok, så var revisionsretten tilfreds med dette, da der nu – bogholderimæssigt – var skabt orden i det kaos vi andre havde befundet os så vel i. Ud fra en overordnet synsvinkel har denne udvikling været god – ikke mindst fordi den oprindelige fiskeriaftales betragtninger om Grønlands udviklingsbehov udgør en de facto basis for partnerskabsaftalen. Hertil kommer, at de 2 aftaler blev forbundet med en ”politisk” overligger – en overligger, som fortsat er bevaret og vistnok fornyet i 2015.

Siden 2003 har vi levet med den nye kommercielt prægede fiskeriaftale. Denne aftale – Athen aftalen – skabte stor splid og debat i Grønland. En af delegationens deltagere – en humorist fra finansdepartementet – rundsendte ligefrem et billede af forhandlerne: Kommissionens forhandler Cécil Deben, Grønlands forhandler Lars Vesterbirk og undertegnede suppleret med den ganske præcise tekst ” Den onde, den grusomme og under mit billede ”den gode””. Den kommercielle Fiskeriaftale har imidlertid givet et ganske nydeligt bidrag til Landskassen, samtidig med, at den giver det grønlandske fiskerierhverv mulighed for en tilfredsstillende økonomisk udfoldelse.

Grønlands relationer til EU var på dette tidspunkt rimeligt diversificerede og bestod af en række elementer:

- Protokollen til EU-traktaten
- OLT-aftalen
- Kumulationsaftalen
- Fiskeriaftalen med tilhørende fiskeriprotokol
- En politisk fællesdeklaration
- Beslutning om partnerskab med fokus på uddannelse
- Deltagelse i EU's Northern Periphery and Arctic Programme
- Deltagelse i EU's Kimberleyproces, om eksport af rådiamanter
- Beslutning om veterinær kontrol
- Hensigtserklæring på råstofområdet

Det er i denne periode omkring 2003 at man kan sige at gennemførelsen eller implementeringen af Grønlands traktaten om udtræden af EU er endelig gennemført og at der er etableret et naturligt afbalanceret forhold mellem

parterne. Grønland er først på dette tidspunkt helt blevet en partner i egen ret. Forklaringen om den videre justering og forvaltning af dette forhold vil jeg overlade til andre.

Blot et sidste par ord.

Der var i hele perioden fra udmeldelsen og frem til 0'erne et formidabelt godt samarbejde og makkerskab mellem Vesterbirk og undertegnede – og det var efter min egen mening en af de væsentligste årsager til at det hele gik så godt.

xxx SLUT xxx