

De tøvende europæere: Danmark set fra Bruxelles

Hvert af de ti medlemslande i Det europæiske Fællesskab har i tidens løb oparbejdet et ry, der svarer til deres opførsel i Fællesskabet.

Selvfølge har dette ry - eller billede - en rod i virkeligheden, men det indeholder også stumper af misforståelser, eller misfortolkninger.

Når det gælder Danmarks rolle i Fællesskabet, kan man f.eks. i Bruxelles møde udtalelser, der simpelt hen tvivler på Danmarks vilje til at være med i EF.

Således er det bemærket i Bruxelles, at Danmark er det eneste af de tre lande, der kom ind i EF i 1973, hvor spørgsmålet om udtræden af EF, stadig er levende i den politiske debat.

Valget i Storbritannien juni 1983 viste, at denne mulighed betyder meget lidt for de britiske vælgere.

Men i Danmark viste en opinionsundersøgelse i september 1983 et flertal for en udtræden af EF.

Nu skal man nok ikke overdrive betydningen af en markedsundersøgelse, men et resultat som det nævnte er med til at skabe et almindeligt indtryk blandt embedsmænd og diplomater i Bruxelles, der går ud på, at Danmark endnu ikke har fuldt ud accepteret ånd og bogstav i den traktat, landet underskrev for mere end 10 år siden.

Det er derfor formålet med denne artikel at undersøge, hvad der er realiteter - i det billede af Danmark som medlem af EF, som landet har efterladt sig, som medlem af EF.

Tydeligst i det billede finder man, at Danmark ser EF vigtigst som en økonomisk organisation, mens danskerne nærmest er allergiske overfor tanken om politisk integration.

Hvad er nu baggrunden for dette billede?

Danskerne siger ofte, at de gik ind i EF ud fra den forudsætning, at EF vedblev med at være en økonomisk og handelsmæssig organisation.

Og danskerne er skeptiske overfor værdien af, at Europa-Parlamentet tager skridt i retningen af en Europæisk union.

Til trods for at forudsætningerne i Romtraktaten siger, at stemmeflerhed i Ministerrådet er nok, så er Danmark en standhaftig forsvarer for medlemslandenes veto-ret i ministerrådet, når man kan påberåbe sig, at forslaget er imod vitale, nationale interesser (det såkaldte Luxembourg-forlig). Det var også grunden til, at Danmark stemte sammen med Grækenland og Storbritannien imod forslaget om landbrugspriserne i maj 1982, selv om Danmark accepterede grundtanken i selve forslaget.

Danmarks syn på spørgsmålet om »kvalificeret flertal« i Ministerrådet adskiller sig fra de andre små EF-landes. Benelux-landene har ofte brugt den fordel, de har af formandsskabet i Rådet til

*EFs informationsafdeling,
Bruxelles*

sammen med deres partnere at holde op med at ty til national veto.

De mener, at de små lande har fordel af det kvalificerede flertal på den måde, at det gør det muligt for dem at skabe forskellige koalitioner i Rådet, der sikrer at de store lande ikke i en alt for overvældende grad udviser indflydelse på beslutningerne.

Men Danmark har indtil nu nægtet at deltage i denne form for arbejde i Rådet, og holder sig til Luxembourg-forligets veto-ret.

Men betyder Danmarks syn på disse institutionelle spørgsmål, retfærdiggørelse af synspunktet, at det er en hindring for politisk integration?

Den danske skepsis omkring den praktiske udformning af nye forpligtelser, når det gælder en Europæisk Union, er næppe en egentlig hindring til opnåelse af dette mål.

Ganske vist er der andre medlemsstater, der traditionelt er mere indstillet på at komme med principielle udtalelser, med lille forventning om deres tidlige realisering. De pragmatiske danskere synes at foretrække konkrete politikker, der i sig selv er med til at udbygge den europæiske integration, frem for at komme med principielle udtalelser.

Det er sikkert, at Ministerrådets manglende evne til at følge forudsætningerne i Romtraktaten om beslutninger ved kvalificeret stemmeflertal betyder en hindring for den videre integration. Men denne fejl kan ikke bebrejdes et enkelt medlemsland. Mindst fire medlemsstater forsvarede regelmæssigt »Luxembourg-forliget«; og andre igen accepterer, at Ministerrådets arbejdsmetode må bygge på den indirekte nationale vetoret. Sådan som det økonomiske og det politiske klima er i øjeblikket, er medlemsstaterne kun villige til at

blive nedstemt på forholdsvis ubetydelige spørgsmål.

En anden hyppig opfattelse er at Danmark ofte agerer som en bremse på EFs fremskridt ved at gøre modstand, når det gælder introduktionen af nye politikker i EF.

Men hvad bygger denne bebrejdelse på? Danmark er - rigtigt nok - tilbageholdende, når det gælder udvidelsen af EFs aktiviteter til nye områder, f.eks. sociale, kulturelle eller uddannelsesmæssige spørgsmål.

I tidens løb har den danske regering været meget ambivalent i dens syn på Romtraktatens artikel 235 som grundlag for udfærdigelsen af ansvarsfordelingen i Fællesskabet. På den ene side har den arbejdet på at inkludere artikel 235 som juridisk basis i lighed med andre, når det gælder Fællesskabsaktion, fordi denne artikel forlanger enstemmig accept af medlemsstaterne. Men på den anden side har Danmark en tendens til at være overordentlig på vagt ved brug af artikel 235 som grundlag for udvidelse af Fællesskabets kompetence, især når det gælder miljøbeskyttelse.

Artiklen har følgende ordlyd: Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at opnå et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer, skal Rådet med enstemmighed på forslag af Kommissionen, og efter at have indhentet udtalelse fra Forsamlingen udfærdige passende forskrifter herom.

Artikel 235 er således en rammelov for nye politikker, som ikke har været forudsat i Romtraktaten, da den blev underskrevet i 1957, som en sikkerhed for medlemslandene ved at kræve enstemmighed i Ministerrådet.

Alt taget i betragtning må man bemær-

ke, at Danmarks stillingtagen til artikel 235 er af mere teoretisk end af praktisk betydning.

Typisk nok er det sådan, at Danmark trods sin formelle stilling i dette spørgsmål har medvirket til en lang række nye tiltag i EF af stor betydning. Eksempler er: Det europæiske Monetære System (EPS) og LOME-konventionen, og har etableret nære bånd mellem EF og udviklingslandene i Afrika, Caribien og i Stillehavet (Danmark er det EF-land der ene af alle lever op til FNs mål om 0,7 pct. af BNP i ulandsbistand til 3. verdenslandene).

I debatten om rationaliseringen af EFs finanser i 1983 på møderne i Stuttgart og Athen, bragte Danmark forslaget om »Konvergensfonden« op. Meningen med det forslag var at udjævne forskellen mellem de EF-lande, der yder, og de, der modtager fra EFs budget ved iværksættelse af nye EF politikker. Denne udgift bliver specielt rettet til Tyskland og Storbritannien.

Selv om dette forslag ikke vandt 100 pct. gehør, selv blandt de lande, der havde fået fordel af det, og som søgte handling på indtægtstigningssiden af budgettet, viste det sig, at Danmark var villig til at gå med til flere nye politikker.

Som et lille medlemsland, hvis industri er baseret på små og mellemstore virksomheder, indser Danmark generelt behovet for omfattende EF-politik, særligt når det drejer sig om høj-teknologi. Kun ved at deltage i samlede europæiske initiativer som f.eks. ESPRIT kan danske firmaer konkurrere effektivt, når det gælder intensiv forskning, udvikling og økonomi i stor målestok, med amerikanske og japanske firmaer. Derfor er danske repræsentanter meget ivrige efter den slags initiativer.

I nogle EF-kredse er det bemærket, at

Danmark, selv om det er et af de mest velstillede EF-lande, også er blandt de lande, der modtager meget høje midler pr. indbygger fra EFs fonde.

De fleste af disse midler kommer via EFs landbrugspolitik. Danmark anses derfor for at være overordentlig knyttet til *status quo*, og uvillige til at ændre grundlæggende på landbrugspolitikken.

Faktisk er danske landmænd mistænkt for at anse EF som en slags kasseapparat. Det er ganske rigtigt, at landbrugskredse i Danmark ikke råber på en reform af landbrugspolitikken. På den anden side ved danske landmænd, embedsmænd og ministre, at en rationalisering af den fælles landbrugspolitik er en fundamental betingelse for, at EF kan overleve.

Derfor har der været en positiv reaktion fra officielt hold i Danmark på Kommissionens forslag om ændringer i landbrugspolitikken, som vil fjerne åbne forhåndsgaranterede forpligtelser til at støtte overskudsproduktion. Danske repræsentanter deltog seriøst i Stuttgart- og Athenmøderne og fremkom med flere konstruktive forslag til reform.

Et af de andre synspunkter, der cirkulerer i Bruxelles, er at danskerne kan være ret så udiplomatiske, når det gælder om at håndhæve de nationale interesser.

Synspunktet går på, at danskerne, sammen med andre medlemsstater, ikke er helt indstillet på, at deltagelse i EF, et fællesskab på ni, ti eller 12 lande, nødvendigvis indebærer både at give og at tage.

En medlemsstat må lære at leve med visse afgørelser, der ikke passer den. Den må tænke på, at det til andre tider kan være den selv, der får mest ud af beslutningerne.

Et eksempel på dansk »uforsonlighed«, som der er blevet talt meget om, er landets opførsel under debatten omkring den nye fiskeripolitik i januar 1983.¹⁾

Det blev bemærket i Bruxelles, at de danske reservationer over for Kommissionens forslag til en fornyelse af fiskeripolitikken længe blev overdøvet af højrøstede protester fra Storbritannien. Da det lykkedes at forhandle en løsning frem, som Storbritannien kunne gå med til, viste det sig, at Danmark var blevet isoleret i Ministerrådet.

I løbet af den anden halvdel af 1982 blev det kendt i Bruxelles, at Danmark var mod enhver fælles fiskeripolitik, som lagde definitive begrænsninger over fangsternes størrelse for den danske fiskeflåde. Danmark ville kæmpe for at få meget store kvoter på linie med fangster i tidligere år, da fiskeriet var mindre belagt med store restriktioner.

Repræsentanter for andre lande, der kæmpede om knappe ressourcer, sagde, at danske fiskere ikke skulle belønnes for overfiskning, ligesom man følte, at den danske regering ikke kun skulle tale dansk fiskeindustri sag, men at den hellere skulle se på bredere nationale og EF interesser.

Som formand i EF rådet, var det muligt for Danmark at blokere ethvert forsøg på at få en afgørelse igennem ved absolut flertal.

Efter mange opklarende forhandlinger, med det formål at undersøge forslagets virkninger for Danmark, endte det hele med, at Danmark hårdt presset af de andre ni gik med til den foreslåede løsning.

Dette eksempel fra Fællesskabets fiskeripolitik antyder, at det billede af »uforsønlighed« af danske ministre i realiteten må opstå fra deres forsøg på at overvinde begrænsninger indbygget i det danske politiske system. Navnlig i fiskerispørgsmål var denne opgave vanskelig af forskellige grunde. Danmark er det eneste medlemsland, hvor fiskeriets bidrag til nationalindtægten nærmer sig 1 pct. Der er en

højt organiseret og politisk indflydelsesrig lobby, der forsvarer landets mange små fiskeriforetagenders interesser.

Den vedtagne fiskeripolitik betød en nedgang i Danmarks samlede kvoter af EFs ressourcer, en nødvendighed som få nationale ministre vil være bekendt at præsentere for deres industrier. Situationen blev yderligere vanskeliggjort af Grønlands forhandlinger om at udtræde af EF.

Disse særlige problemer kom oven på dem, som generelt begrænsede de danske ministres frihed i ministerrådet, på grund af den meget velorganiserede anti-EF-bevægelse i landet og den fortsatte tilbageholdenhed over for EF blandt den bredere befolkning. Deres margin for manøvre i ministerrådet er yderligere begrænset af, at den danske regering sjældent har flertal i det danske folketing.

Folketingets markedsudvalg fordrer en afgørende undersøgelse af forslagene, som skal behandles i ministerrådet. En dansk minister i Bruxelles må forhandle på basis af et mandat, der på forhånd er fastlagt af Markedsudvalget.

Dette kan medføre, at danske repræsentanter synes ufleksible og kontrære under debatterne i Rådet i Bruxelles. Det kan føre til den antagelse, at de danske ministre ikke har den fornødne politiske autoritet til fuldt at deltage i Rådets beslutningsprocesser, som involverer nødvendigheden af at »give og tage«, ikke mindst i sene nattetimer.

Større viden ude omkring om de vanskeligheder, danske ministre har med folkestemningen, konsekvenser af mindretalsregeringer og Markedsudvalgets forfatningsmæssige placering kunne hjælpe med at fordrive opfattelsen af dansk stejlhed. Danskerne burde gøre mere ud af at forklare deres kollegaer i EF, at markedsudvalget tilsigter at skaffe en yderligere

garanti af den demokratiske natur af EFs beslutningsprocesser og at begrænse enhver risiko for misbrug af magt fra ministrene. Endskønt det til tider må forhindre sene nattekompromiser i røgfylde værelser, så er markedsudvalget en konstitutionel fornyelse, som har vakt betydelig interesse i andre nationale parlamenter.

Det er nødvendigt at gøre opmærksom på, at Danmark i lighed med Storbritannien, Irland og Grækenland er forholdsvis nye medlemmer af fællesskabet. Det har endnu ikke helt overtaget de politiske traditioner og praksis i Fællesskabet i samme omfang som de oprindelige seks medlemsstater har.

Måske denne virkelighed også fører med sig, at Danmark tager mere seriøst på Rådsbeslutningerne, end visse andre medlemsstater, og dermed også er mere forsigtig med at godkende dem.

Det er en del af det danske politiske system, at når en beslutning er taget af en regering, der har mandat til at tage beslutningen, så skal denne beslutning bakkes op af loven. Men ministre fra lande, der har været medlemmer af EF i mere end 25 år, har lært at forsinkelsen mellem vedtagelsen af et rådsdirektiv og gennemførelse heraf i den nationale lovgivning sædvanligvis er lang nok til at tillade at en begyndende tvivl blandt den offentlige opinion, især blandt de grupper som er mest direkte berørt, kan overvindes. De kan derfor godkende direktiver, før end der derhjemme er skabt enighed, velvidende, at lovforslaget senere kan blive »solgt« til den offentlige opinion. Men de danske ministre har en anden politisk tradition og er mere vant til at optræde på en anden måde.

Forudsat at »mit ord står ved magt« må en dansk minister gøre indsigelse mod at godkende et forslag, som han ved, han

får vrøvl med, når han kommer hjem.

Det er også sådan, at vejen mellem den offentlige mening og det politiske system i Danmark er noget kortere end i nogle europæiske lande.

Mens der i visse andre EF-lande er mange højtstående embedsmænd og politikere, der nyder betydelig diskretion i beslutningstagelsen, som er meget uigenomsigtig selv for interessegrupper, er i Danmark selv meget tekniske beslutninger fokus for heftig offentlig debat. Gennemsigtheden af de politiske beslutninger og den intensive deltagelse af interessegrupper og selv den brede befolkning i denne proces, begrænser spillerummet for vedtagelse af uklare kompromiser i ministerrådet, som kan »sælges« hjemme som nationale »sejre«. De meget få sagsanlæg, taget af Kommissionen mod Danmark, for ikke at opfylde forpligtigelser overfor Romtraktaten, udæsker videre Danmarks image som den tøvende europæer. Hvis disse sager har fundet fodfæste i offentligheden, som f.eks. spørgsmålet om prisfastsættelse af indenrigs- og importerede alkoholiske drikke, er det måske fordi de er så sjældne.

Danskerne er anset for at være »tøvende europæere« i Bruxelles og som hovedsagelig interesseret i de økonomiske fordele af medlemskabet. Dette anses for at være for dårligt, når man ser på Danmarks relative rigdom, og den utvivlsomme politiske fordel for et lille land, det er at være medlem af EF.

Denne artikel - håber jeg - har vist, at dette syn på Danmark, som en medlemsstat kun delvis er sandt.

Hvis man tager hensyn til det danske politiske system og den folkelige modstand mod EF - så må man sige, at Danmark har tilsluttet sig EF på en positiv måde - stort set.

Men Danmarks tøven over for Fælles-

skabet har paradoksalt nok også fordel for EF. Mens embedsmænd, diplomater og journalister i Bruxelles er i krise, så fortsætter danskerne med at tro, at den politiske integration er en realitet, selv om de ikke nødvendigvis kan lide den. Det er ofte sagt, at danskerne ikke ønsker at erstatte gammeldags nationalisme med ny europæisk nationalisme.

Dette siger også noget om, at danskerne er ved at udvikle en ny europæisk identitet, selv om de ikke helt har lyst til det.

Derfor må fællesskabet se det som en tilfredsstillelse, at danskerne - bortset fra alle deres reservationer - tilsyneladende synes, at europæisk integration er et levedygtigt foretagende.

1) Der kan læses mere indgående om denne i bogen: *European Integration and the Common Fisheries Policy* af Michael Leigh, (Croom elm, London 1983).