

Ove Johansen:

Udviklingen af et grønlandsk hjemmestyre

Artiklen fungerer som en præsentation af dette nummers tema: det grønlandske hjemmestyre, først ved at give en kort oversigt over de behandlede problemer, derefter ved at studere spørgsmålet: hvordan fik Grønland sit hjemmestyre? Det er artiklens tese, at udviklingen i Grønlands politiske liv under forhandlingerne tog stærkere fart end forudsat, men at de danske politikere også erkendte, at der ingen vej var tilbage. Forhandlingsstrategien blev at presse en ordning igennem, der lige akkurat kunne accepteres som et fremskridt af grønlænderne, men hvor den danske stat bibeholdt en afgørende styring: sikkerhedspolitikken, ejendomsretten til undergrunden. Endelig analyserer artiklen de grønlandske holdninger til hjemmestyret for at danne grundlag for hypoteser om, hvilken kurs der vil blive lagt til grund for opbygningen af hjemmestyret.

1. Hjemmestyrets problemer

Den øgede interesse for grønlandske forhold har i de senere år af født en betydelig strøm af udgivelser med grønlandske samfundsforhold som emne.¹ Når Politica ikke desto mindre helliger Grønland dette temanummer, skal den primære årsag søges i de meget store forandringer, dette samfund har undergået på mange niveauer, en proces der med hjemmestyrets indførelse synes voldsomt accelereret, men endnu kun forekommer at have set sin første begyndelse.

Stillet overfor en så hastig social forandringsproces opstår der hos analytikere (desværre synes de i beslutningsprocesserne mest involverede sjældent at få den nødvendige tid til refleksion herover!) et vel naturligt ønske om at gøre en art status. Hvordan er udviklingen kommet til sit nuværende punkt, og ad hvilken kurs er det muligt at fortsætte, de givne, oprindelige eller omdefinerede målsætninger in mente. I det samfundsvidenskabelige forskningsmiljø foregår der i disse år en intensiv debat om analysen af udviklingsproblemer, herunder begrebsudvikling og tilløb til teoridannelse på centrale delområder. Applicering af tankerne fra tredieverdens-

1) I dette temanummers anmeldelsessektion (pp. 139) er anmeldt den første større samlede fremstilling af Grønlands hjemmestyre, Jens Brøsted, Et beskåret hjemmestyre, København: Rhodos, 1979.

Ove Johansen:

Udviklingen af et grønlandsk hjemmestyre

Artiklen fungerer som en præsentation af dette nummers tema: det grønlandske hjemmestyre, først ved at give en kort oversigt over de behandlede problemer, derefter ved at studere spørgsmålet: hvordan fik Grønland sit hjemmestyre? Det er artiklens tese, at udviklingen i Grønlands politiske liv under forhandlingerne tog stærkere fart end forudsat, men at de danske politikere også erkendte, at der ingen vej var tilbage. Forhandlingsstrategien blev at presse en ordning igennem, der lige akkurat kunne accepteres som et fremskridt af grønlønderne, men hvor den danske stat bibeholdt en afgørende styring: sikkerhedspolitikken, ejendomsretten til undergrunden. Endelig analyserer artiklen de grønlandske holdninger til hjemmestyret for at danne grundlag for hypoteser om, hvilken kurs der vil blive lagt til grund for opbygningen af hjemmestyret.

1. Hjemmestyrets problemer

Den øgede interesse for grønlandske forhold har i de senere år af født en betydelig strøm af udgivelser med grønlandske samfundsforhold som emne.¹ Når Politica ikke desto mindre helliger Grønland dette temanummer, skal den primære årsag søges i de meget store forandringer, dette samfund har undergået på mange niveauer, en proces der med hjemmestyrets indførelse synes voldsomt accelereret, men endnu kun forekommer at have set sin første begyndelse.

Stillet overfor en så hastig social forandringsproces opstår der hos analytikere (desværre synes de i beslutningsprocesserne mest involverede sjældent at få den nødvendige tid til refleksion herover!) et vel naturligt ønske om at gøre en art status. Hvordan er udviklingen kommet til sit nuværende punkt, og ad hvilken kurs er det muligt at fortsætte, de givne, oprindelige eller omdefinerede målsætninger in mente. I det samfundsvidenskabelige forskningsmiljø foregår der i disse år en intensiv debat om analysen af udviklingsproblemer, herunder begrebsudvikling og tilløb til teoridannelse på centrale delområder. Applicering af tankerne fra tredieverdens-

1) I dette temanummers anmeldelsessektion (pp. 139) er anmeldt den første større samlede fremstilling af Grønlands hjemmestyre, Jens Brøsted, Et beskåret hjemmestyre, København: Rhodos, 1979.

teorierne på grønlandske forhold (herunder de specielle grønlandsk-danske relationer) støder imidlertid på en lang række vanskeligheder, der efter min overbevisning kan analyseres tilbage til dels de specifikke historiske udviklingsprocesser, Grønland i sin sammenknytning med Danmark har gennemgået, dels de særlige produktionsbetingelser, naturgivne som menneskeskabte.

I konsekvens heraf er artiklerne i dette temanummer da heller ikke nogen afprøvning af de forskellige udviklingsteoriens bærekraft ved konfrontation med den faktisk gennemløbne grønlandske udviklingsproces. Intentionen har været at lade samfundsforskere og administratorer vurdere de centrale problemer for hjemmestyret på dets nuværende stadium i udviklingsprocessen med den overordnede målsætning at vurdere naturen af disse centrale problemer, herunder søge disse vanskeligheders udspring sporet tilbage til selve hjemmestyreordningen.

2. Udviklingen frem til hjemmestyre: et forklaringsforsøg

I fuld erkendelse af den potentielle fare for at forfalde til ufor-svarligt enkle forklaringer på komplicerede historiske udviklingsforløb, er det denne forfatters påstand, at især tre grupper af forklaringsfaktorer må bringes i anvendelse ved opstilling af forklaringer på indførelsen af det grønlandske hjemmestyre.

Det første sæt baggrundsfaktorer sammenfatter den udviklingspolitik, den danske stat iværksatte for Grønlands "modernisering" og de heraf for det grønlandske samfund flydende konsekvenser: sociale problemer forbundet med en hastig og kunstigt fremskyndet urbaniseringsproces,² kulturelle identitetsproblemer (ikke mindst fremkaldt af den direkte og indirekte kontakt til det danskopbyggede undervisningssystem) og privatøkonomiske problemer ved den u-differentierede og stærkt naturafhængige produktion, der skulle fungere som basis for industrialiseringen.³

Det andet sæt baggrundsfaktorer udgøres af de konsekvenser for grønlændernes politiske bevidsthed, de først nævnte faktorer har ført med sig. I løbet af en - relativt målt - kort periode udvik-

2) For nærmere belysning heraf, se Sociale problemer i Grønland. Levevilkår og sociale problemer i Vestgrønland. Af Anders From m.fl. København: Socialforskningsinstituttet/Teknisk Forlag, 1975.

3) Jfr. Ove Johansen, "Om rammerne for studiet af den grønlandske udvikling siden 1945", i Politica, 10. årg. nr. 3, 1978, pp. 124-147.

ledes den grønlandske befolknings politiske præference-mønster fra at have været fuldstændig forankret i personlige tillidsforhold (eller - for ganske omfattende grupper vedkommende - fra at have været ganske indifferent) uden en national identitet på politisk plan, til generelle sæt af politiske holdninger, der nærmede sig moderne vestligt-parlamentariske politiske systemers på i hvert fald to afgørende måder.

Først skal det påpeges, at bevidstheden om at tilhøre en gruppe med et markant kulturelt særpræg i forhold til den vestlige livsform udvikledes til en bevidsthed om en national identitet for grønlanderne, altså en overførsel af gruppeholdninger til holdninger på nationalt politisk plan. Allerede fra 1960'ernes begyndelse kan et sådant skifte konstateres på elite-niveauet;⁴ den grønlandske, danskuddannede elite af lærere, præster og enkelte andre embedsmandsgrupper følte en diskrimination på grundlag af nationalitet, der var nedlagt i det såkaldte fødestedskriterium, som placerede den grønlandskfødte elitegruppe lønmæssigt dårligere end udefra kommende tjenestemænd i nøjagtigt tilsvarende arbejdsfunktioner. Spørgsmålet var genstand for en heftig debat, men det er også et udmærkende kendetegn ved diskussionen, at fødestedskriteriet som politisk sag aldrig blev et samlingspunkt for en bredere folkelig protest mod de danske politiske institutioner og grønlandernes egne muligheder for at øve indflydelse på udformningen af målsætninger og midler i grønlandspolitikken.

I stedet blev det store grønlandske befolkningsgruppers frustration over moderniseringspolitikens følger, der fra 1970'ernes begyndelse for alvor betød en ændring på politisk plan. Valget til landsrådet i foråret 1971 blev manifestationen af en afgørende - og permanent - ændring i det grønlandske system: opgøret med de hidtidige elite-familiers politiske dominans til fordel for en stemmeafgivning, der bestemtes af politiske holdninger med udgangspunkt i nogle sæt af forestillinger, der gør det berettiget med lidt forsigtighed at tale om ideologiske skilleliniers introduktion i grønlandsk politik. Ændringen blev tilført systemet af den nye generation af veluddannede, der efter endt uddannelse i Danmark var vendt tilbage for at gøre en indsats i Grønland, ikke som ukritiske ad-

4) Tidligere grønlandsminister Knud Hertlings bog Grønlandske paradokser. København: Fremad, 1977, er et vidnesbyrd herom.

administratorer af det danskopbyggede samfund, men som aktive i bestræbelserne på at give Grønlands udvikling en alternativ kurs, der var i større overensstemmelse med den grønlandske kulturs egne forudsætninger.

Valgkampen op til landsrådsvalget i 1971 blev da også præget af en skarphed i debatten, en skarphed der var ny og måske kunne have virket fremmed. Men jeg er tilbøjelig til at betragte det som et udslag af de indtil da latente politiske skuffelser, at landsrådsvalget 1971 indebar en markant nyorientering. Ikke blot blev valgdeltagelsen særdeles høj målt med grønlandsk målestok, men også sammensætningen af det nye landsråd afspejlede en ny politikergenerations - og med den de nye ideologisk funderede politiske programmers - fremvækst. At der ikke var tale om et lokalt betinget eller temporært fænomen viste sig i resultatet af samme års septembervalg til Folketinget. Her genvalgtes Knud Hertling uden modkandidat i nordkredsen, mens Moses Olsen, der repræsenterede den nye generation af politikere, overraskende besatte sydkredsens mandat.⁵

I følge Einar Lund Jensens undersøgelser indgik spørgsmålet om tilslutningen til EF ikke i oplæggene til hverken landsråds - eller folketingsvalgene i 1971.⁶ Hermed er så analysen ført over i det tredje sæt af baggrundsfaktorer til forklaring af tilkomsten af det grønlandske hjemmestyre. Thi som sådan vil jeg regne debatten op til og resultatet af folkeafstemningen om tilslutning til EF.

Efter alt at dømme politiseredes spørgsmålet om Grønlands fremtidige tilhørsforhold til EF (og dermed til Danmark) i de første måneder af 1972.⁷ At en sådan enkeltsag på dette sted vil blive betegnet som en af de væsentligste faktorer bag tilkomsten af

5) Moses Olsens modkandidater var tidligere landsrådsformand Erling Høegh og folketingsmedlem Nikolaj Rosing. I kraft af deres tillid til, at vælgerne fortsat lod deres politiske præferencer bestemme af traditionen for valg af personer, havde de undladt at indgå valgforbund. Dette førte til, at Moses Olsen kunne besætte mandatet med et mindretal af de afgivne stemmer bag sig; men at Moses Olsen kunne besejre to så etablerede og kendte politikere, og dette endog i sydkredsen, må tolkes som et stærkt vidnesbyrd om de nye politiske strømningers styrke; jfr. Einar Lund Jensen, Grønland og EF, Vedbæk, Kragestedet, 1975, p. 15.

6) Einar Lund Jensen, Grønland og EF, op.cit., p. 66.

7) Som indikator er anvendt systematisk læsning af Atuagagdliutit/Grønlandsposten for perioden september 1971 - april 1972 samt Einar Lund Jensen, Grønland og EF, op.cit.

hjemmestyre er der tre hovedargumenter for. Først og fremmest omfattede spørgsmålet så mange og væsentlige aspekter af det grønlandske samfundsliv, at dette alene skulle dirigere ens forventninger i ovenfor nævnte retning. Men hvor rigtigt dette end er som forklaring, kan det ikke stå alene. Et centralt supplement er den politiske kamp, spørgsmålet allerede fra sin start gav anledning til. Det, den politiske proces blotlagde, var hvor i det "kombinerede" dansk-grønlandske beslutningssystem den endelige magt til at fastlægge beslutningsindholdet var placeret. Ud fra oprigtige danske ønsker om at inddrage grønlandere i afgørelser af rent grønlandske forhold havde der udviklet sig en praksis i beslutningsforløbet, hvorefter den danske regering, foruden at høre Grønlandsrådet i initiativfasen, forinden lovvedtagelsen forelagde forslag til lovændring for landsrådet og - til trods for at dette kun havde rådgivende status - altid havde imødekommet rettelser fra landsrådet. Da spørgsmålet blev EF-tilslutningen (en sag, der på alle måder følte vital i Grønland, jfr. herom nedenfor) blev denne praksis eftertrykkeligt brudt - af forholdets danske part. Skønt et enstemmigt landsråd gik imod de danske planer om EF-tilslutningen, gennemtrufede den danske regering og det danske folketing en optagelsesprocedure, der indbar, at Grønland ikke ville blive tilstået nogen Færø-status, og at der følgelig heller ikke ville blive foretaget en separat grønlandsk folkeafstemning om tilslutningen til EF, hvilket havde været eksplicit udtrykte grønlandske ønsker. Virkningen af denne meget direkte afvisning var dybtgående og tjener til støtte for vurderingen af bredden i opbakningen bag den politik, der var indvarslet med de to 1971-valg.⁸ Der blev startet noget så usædvanligt som en underskriftindsamling i Grønland om en udsættelse af afstemningen, og selve indholdet af EF-traktaterne kom i den grønlandske debats søgelys.

Den danske regering fastholdt dog sin beslutning om en uændret tidsplan, et forhold der gav den politiske debat om EF en meget ringe grad af nuancering, da den forudgående viden i Grønland om EF var overordentlig beskeden og den eksisterende oplysningsorganisering ikke havde og ikke fik tilført kapacitet til nogen større in-

8) Synspunktet er bygget op omkring beslægtede betragtninger i Philip Lauritzen, Grønland - fra koloni til hjemmestyre. København: Mellemføleligt Samvirke, 1979, p. 13.

formationsvirksomhed til gavn for debatniveauet. Debatten om grønlandsk EF-medlemskab fik da også en række karakteristika, som jeg vil tilskrive ikke bare den vågnende politisk-nationale bevidsthed, men også informationsniveauet. Først er det iøjnefaldende, at kun et fåtal af emner var gennemgående: EFs fælles fiskeripolitik, resourceproblematikken og konsekvenserne for det grønlandske arbejdsmarked af arbejdskraftens frie bevægelighed i EF.⁹ Et andet karakteristikon er den usikkerhed og skepsis, der afspejler sig i rapporter og de trykte indlæg i kampagnen op til folkeafstemningen. Og endelig fører dette direkte over i den nye grønlandske reaktion mod formynderi fra andre magter - omend nok så velmenende, en holdning der blev omsat i antiautoritære slagord, der udtrykte modstand mod fjernstyring fra Danmark og endnu stærkere mod "fjernstyringen fra Bruxelles".

Resultatet af den grønlandske del af afstemningen blev øjensynlig mere negativt "end den danske regering havde regnet med". Valgdeltagelsen (på 57,5 pct.) må karakteriseres som acceptabel,¹⁰ men til trods for at en lang række udsendte danskere kunne udøve stemmeretten, optaltes nej-stemmerne til hele 70,3 pct. af de afgivne stemmer.¹¹ Formange iagttagere synes dette resultats modstrid med den efterfølgende EF-tilslutning at være en af de væsentligste faktorer bag hjemmestyret, en forklaring, der kan udbygges ved virkningerne, den fik på polariseringer i intern grønlandsk politik og de relativt gunstige handelsaftaler, EF tilstod Færøerne og de øvrige nordatlantiske fiskerinationer.

3. Det politiske spil omkring hjemmestyreudvalget

Allerede i valgkampen op til landsrådsvalget i 1971 havde ønsket om udvidelse af landsrådets kompetence været drøftet, men var dog ikke formuleret som nogetkrav overfor rigsenheden. Betingelserne for flertalsdannelsen i folketinget efter valget hertil i september samme år satte imidlertid de to grønlandske folketingsmandater i en så central position, at regeringen Krag tilbød den med Socialdemokrati-

9) Se Atuagagdliutit/Grønlandsposten for april og maj 1972.

10) Jfr. at den således lå mellem valgdeltagelsen for de da seneste landsråds- og folketingsvalg.

11) Einar Lund Jensen, Grønland og EF, op.cit., pp. 70ff.

et sympatiserende Knud Hertling posten som minister for Grønland. Og med den af situationen skabte afhængighed af "de nordatlantiske mandater" måtte regeringen vise et vist mål af lydørhed over for de ønsker, der kunne præsenteres som havende opbakning i brede grønlandske kredse.¹²

Grønlandsminister Hertling anvendte foråret 1972 til at søge en afklaring af de grønlandske ønsker med hensyn til udvalgets opgaver og sammensætning; og i landsrådets efterårssamling 1972 fremsatte den daværende næstformand for landsrådet, Jonathan Motzfeldt i fuld forståelse med grønlandsministeren et forslag, hvori landsrådet udtalte ønske om nedsættelse af et udvalg til at afklare mulighederne for at imødekomme de grønlandske ønsker om større selvbestemmelse i den grønlandske udviklingsproces.¹³ I oktober vedtog så landsrådet i enighed dette forslag, hvorefter initiativet var spillet videre over til regeringen i København.

Interne kilder fra regeringen har ikke været tilgængelige til belysning af dens overvejelser i dette spørgsmål. Men sagens videre forløb og Knud Hertlings åbenlyse forsøg på at bortforklare uenigheden får følgende billede til at tegne sig. Allerede på et tidligt tidspunkt er der opstået en uenighed om udvalgets sammensætning; på den ene side ønskede de grønlandske repræsentanter et udvalg, der skulle have ligelig repræsentation af danskere og grønlandere,¹⁴ mens regeringen - herunder efter egne angivelser også Knud Hertling - ønskede et rent grønlandsk udvalg. Det er min hypotese, at regeringen er blevet overrasket af enigheden blandt de ledende grønlandske politikere og denne proces' hastighed. Medvirkende til regeringens holdning kan også være den betydelige usikkerhed med hensyn til rækkevidden af den nye grønlandske politikergenerations selvbestemmelseskrav; den kraftige grønlandske EF-modstand og den ovennævnte danske afvisning af de grønlandske krav om en separat afstemning havde givetvis påvirket skarpheden i formuleringen af selvbestemmelseskravet. Processen fremad mod større grønlandsk indflydelse på de

12) Således mener Knud Hertling, at det er tvivlsomt, om hjemmestyrendevalget var blevet nedsat så tidligt som i 1973 hvis regeringen ikke havde haft en grønlandskfødt minister med Grønland som ressort til at forcere sagen frem. Se Knud Hertling, Grønlandske paradokser, op.cit., p. 60.

13) Ibid., pp. 62-63.

14) Denne uenighed nævnes i Knud Hertling, Grønlandske paradokser, op.cit., p. 63.

politiske beslutninger kunne næppe standses, nu den var forløbet så langt og - især - på grund af regeringens afhængighed af de grønlandske folketingsmandaters støtte. Foreløbig måtte regeringen derfor sætte sin lid til, at den erklærede grønlandske enighed ikke ville kunne bære ud over de meget generelt formulerede krav i landsrådsvedtagelsen. Og skulle udvalget nå til enstemmighed om et forslag til ordning, ville et sådant være at betragte som oplæg til forhandling fra et rent grønlandsk udvalg, hvis formål ene og alene var undersøgende og ikke på nogen måde kunne være forpligtende for regeringen.¹⁵ Det blev følgelig Hertlings opgave at samle en vis grønlandsk tilslutning til planen om det rent grønlandske udvalg, en tilslutning der da også blev opnået ved at et flertal af landsrådets forretningsudvalg accepterede den løsning.¹⁶

Den 10. januar kunne ministeren så udpege et rent grønlandsk udvalg, der kom til at bestå af de to grønlandske folketingsmedlemmer og fem landsrådsmedlemmer udpeget af dette organ selv; senere vedtog så udvalget at supplere sig med en repræsentant for De grønlandske Kommuners Landsforening.

Opgaven for udvalget var bredt formuleret, nemlig at foretage en nærmere undersøgelse af, hvordan en hjemmestyreordning for Grønland kunne indføres. Som kommissoriets kerne må betragtes en passus, hvorefter det overlades til udvalget at fremsætte forslag om, hvorledes og i hvilken rækkefølge Grønlands bestående særstilling kunne udbygges, vel at mærke inden for rigsfællesskabets rammer.¹⁷ Der skulle ifølge kommissoriet gives større indflydelse til landsrådet, men denne forøgede indflydelse skulle ledsages af et større ansvar, hvis økonomiske aspekt udhæves.¹⁸ To vigtige dele af den ramme, hjemmestyret er kommet til at virke inden for, var dermed allerede fastlagt i hjemmestyreudvalgets kommissorium: at ordningen måtte kunne fungere inden for rigsfællesskabet, og at princippet om sammenhængen mellem politisk og økonomisk ansvar måtte være et konstituerende led i ordningen.

15) Udvalgets kommissorium, se Kommissionen om hjemmestyre i Grønland, Hjemmestyre i Grønland. Forhandlingsoplæg og delbetænkning fra udvalget vedrørende hjemmestyre. Dokument 1/75 (duplikat), København 1975, pp. 2-3.

16) Knud Hertling, Grønlandske paradokser, op.cit., p. 63.

17) Kommissionen om hjemmestyre i Grønland, Hjemmestyre i Grønland. Forhandlingsoplæg og delbetænkning fra udvalget vedrørende hjemmestyre, op.cit., p. 3.

18) Ibid.

Efter 5 møderunder kunne udvalget i februar 1975 afgive sin delbetænkning, der nøje holder sig inden for de i kommissoriet afstukne rammer. De grønlandske politikere understregede heri, at der ikke var noget grønlandsk ønske om en løsrivelse fra Danmark; men inspireret af lignende udviklinger i andre dele af verden (Færøerne, North West Territories) havde grønlænderne fået en tillid til egne evner til at tage et medansvar for Grønlands fremtidige udvikling.¹⁹

Udvalget foreslår i sin delbetænkning en opdeling af statsopgaverne i særanliggender og fællesanliggender. Særanliggender skulle styres af landsrådet og en "regering" udgået af dette, ved lov- og regelfastsættelse herfor; finansieringen måtte principielt være grønlandsk, men med det lave grønlandske indkomstniveau måtte statslige bloktilskud eller refusioner være en mulighed. Det politisk set bemærkelsesværdige er, at råstofområdet blev foreslået givet status som særanliggende. Udvalget synes at have været sig det politisk kontroversielle i forslaget bevidst, idet det er det eneste sagsområde, hvis overflytning man særskilt argumenterer for:

"Med hensyn til råstoffer i undergrunden er udvalget af den opfattelse, at dette sagsområde er af så stor og afgørende betydning for et kommende grønlandsk hjemmestyre, at flertallet [af hjemmestyreudvalget. OJ] finder det naturligt at anse det for et særanliggende".²⁰

Hjemmestyreudvalget havde i sommeren 1974 ladet afholde en konference i Holsteinsborg, hvortil et bredt udsnit af den grønlandske befolkning var indbudt for at give deres mening til kende om hjemmestyret. I følge de eksisterende presserapporter var der dér en meget betydelig opbakning om at lade råstofområdet overgå til særanliggende.²¹ De mere "moderate" grønlændere i udvalget (som sådanne regnes Lars Chemnitz, Otto Steenholdt, Nikolaj Rosing og Niels Carlo Heilmann) fik dog også deres indrømmelser i råstofkravet. I delbetænkningen tilføjedes en formulering, i følge hvilken en række tekniske, administrative og økonomiske vanskeligheder ville gøre det vanskeligt at overskue konsekvenserne af at lade hjemmestyret overtage råstofområdet; derfor måtte der - underforsået: i et andet fo-

19) Ibid., p. 19.

20) Ibid., p. 20.

21) Atuagagdliutit/Grønlandsposten, august måned 1974.

rum - ske en grundig kulegravning af dette problem.²²

En række sagsområder skulle også efter hjemmestyrets indførelse have status som fællesanliggender, var indstillingen i udvalget. Lovgivningsprocessen ville så foregå i de danske statsorganer, dog med en pligt, der havde sin modsvarighed i hidtidig praksis overfor landsrådet, til at indhente udtalelser fra det grønlandske folks valgte organer; økonomisk betød fællesanliggende - status en statslig opgavefinansiering, mens den umiddelbare forvaltning ville kunne placeres hos lokale grønlandske organer.²³ Delbetænkningen anbefalede slutteligen en gradvis overførsel af de enkelte sagsområder til særanliggender; instrumentet hertil kunne have form af en rammelov, hvis rammer så udfyldtes ved løbende forhandling mellem hjemmestyreorganerne og ministeren for Grønland.²⁴

Gøres der politisk status efter afgivelsen af hjemmestyreudvalgets delbetænkning i februar 1975 synes der at tegne sig et billede med adskillige alvorlige og uafklarede problemer i det dansk-grønlandske forhold. Der var bred tilslutning i Grønland til ideen om hjemmestyre inden for rigsfællesskabet, også såfremt dette indebar et større grønlandsk medansvar for sagens økonomiske side. Men om de potentielt økonomisk centrale råstofforekomster bestod der et fundamentalt modsætningsforhold til Danmark, mens grønlænderne syntes at opretholde en høj grad af principiel enighed i spørgsmålet. Også i det vigtige spørgsmål om Grønlands medlemskab af EF lå der et konfliktstof i forhold til den danske part; det var lykkedes hjemmestyreudvalget at manøvrere sig uden om noget, der kunne ligne et ultimatum til den danske side. Men konfliktstoffet lå permanent lige under overfladen. Under tiltrædelsesforhandlingerne med De europæiske Fællesskaber var der blevet givet Grønland en særlig 10-årig overgangsfase, regnet fra 1.1. 1973, men endnu havde disse overgangsregler ikke vist deres evne til at rumme de grønlandske sær-ønsker til fiskeripolitikken; og i grønlandske fiskerikredse var der på forhånd en udtalt skepsis overfor konsekvenserne af etablering af en fælles EF-fiskeripolitik.

22) Kommissionen om hjemmestyre i Grønland, Hjemmestyre i Grønland. Forhandlingsoplæg og delbetænkning fra udvalget vedrørende hjemmestyre, op.cit., p. 20.

23) Ibid., p. 21. Blandt de mere politiserede spørgsmål må bemærkes, at udvalget foreslog fiskerigrænser og -aftaler placeret som fællesanliggende.

24) Ibid., p. 23.

4. Hjemmestyrekommissionen som politisk arena

Indholdet i hjemmestyreudvalgets delbetænkning og de politiske tilkendegivelser i forbindelse med dettes arbejde havde gjort det tydeligt, at hjemmestyret måtte blive en realitet, men at der samtidig eksisterede meget betydningsfulde meningsforskelle mellem grønlanderne indbyrdes, mellem grønlandske politikere og de regeringsbærende partier og mellem grupper i det danske administrationsapparat og politikerne om spørgsmål af vital betydning for Grønland.

Som instrument til at gennemføre en løsning på dette kompleks af problemer nedsatte regeringen så i oktober 1975 - efter samråd med landsrådet - en kommission af politikere. Hjemmestyrekommissionen blev sammensat af 5 medlemmer af landsrådet, valgt af dette, de to grønlandske folketingsmedlemmer, 1 observatør fra De grønlandske Kommuners Landsforening samt 7 danske folketingsvalgte politikere. Som formand udpegedes dr.jur. Isi Foighel, juridisk professor med doktordisputats i emnet nationalisering af fremmed ejendom.²⁵

I indledningen til betænkningen anfører kommissionen, at den har tolket sit kommissorium som bestående i løsning af 6 hovedopgaver:²⁶

1. at gennemgå de statslige opgaver i Grønland for at finde frem til, på hvilke områder og på hvilke måder de grønlandske myndigheder kunne få større ansvar og indflydelse
2. herudfra skulle kommissionen udarbejde forslag til hjemmestyreordning inden for rigsfællesskabets rammer
3. til at danne grundlag for den gradvise overgang til hjemmestyre skulle kommissionen udarbejde forslag til en ny lovgivning
4. desuden skulle opstilles en tidsplan for indførelsen af hjemmestyret og for overførsel af opgaver til hjemmestyret
5. kommissionen skulle desuden udarbejde principperne for den økonomiske ordning af de enkelte områder

25) Kommissionen om Hjemmestyre i Grønland, Hjemmestyre i Grønland, Betænkning nr. 837, København, 1978, bind 1, pp. 15-16.

26) Ibid., p. 15. Selve kommissoriet er gengivet ibid., bind 2, som bilag 1. For en gennemgang af kommissionsformandens opfattelse af forudsætninger og opgaver for hjemmestyrekommissionen, se Isi Foighel, "Home Rule in Greenland: A Framework for Local Autonomy" i Common Market Law Review, vol. 17, no. 1, 1980, pp. 92-95.

6. endelig skulle kommissionen foreslå, hvilke ændringer i administrationen, der skulle være en følge af hjemmestyrets indførelse.

Det politiske arbejde i kommissionen blev organiseret således, at denne mødtes med mellemrum til større plenum-møder (10 ialt), mens der mellem disse foregik forberedende underudvalgsmøder,²⁷ indsamling af information - eksempelvis i særlige ekspertgrupper og ved indhentning af responsa.²⁸

Ovennævnte arbejdsmetode adskiller sig ikke meget fra, hvad den praktiske fremgangsmåde for kommissionsarbejde i øvrigt er. Når jeg alligevel fremhæver sagen i denne sammenhæng, skyldes det de specielle effekter, forskellene mellem dansk og grønlandsk uddannelse, argumentationsform og parlamentarisk træning kan have tilført hjemmestyreforhandlingerne gennem arbejdsformen. Forudsat lighed i de nævnte henseender mellem kommissionsparterne vil disse partier stort set have samme adgang til information. Et andet forhold er så, at kommissionens formand og regeringen ofte vil kunne støtte sig til en kontinuerlig strøm af verbal information fra departementet - og fra hjemmestyrekommisionen findes da også et eksempel på, at relevant information bevidst er blevet unddraget kommissionsmedlemmer.²⁹

Det er oplyst,³⁰ at hjemmestyrekommisionen i hvert fald efter februar 1977 - ikke traf sine afgørelser ved afstemning, men fattede beslutning efter modellen.

medlemmerne fremsætter synspunkter



plenumdiskussion af synspunkterne



formanden konkluderer på grundlag af meningsudvekslingen

27) Eksempelvis blev det overladt til et underudvalg af de grønlandske medlemmer at behandle og udarbejde løsningsforslagene om udformningen af hjemmestyrets administration af de til hjemmestyret overførte sagsområder; se Kommissionen om hjemmestyre i Grønland, Hjemmestyre i Grønland, op.cit., bind 1, p. 15. Smlign. også Isi Foighel, op.cit., p. 94.

28) Jfr. ibid., bind 2, bilagene 2, 4, 6, 7, 21 og 22.

29) Se Steen Folke, "Grønlands hjemmestyre, EF og råstofferne", i Information, 29.7. 1977; de grønlandske medlemmer fik ikke forelagt et lovet notat med skitse til en af Ministeriet for Grønland institutionelt uafhængig råstof- forvaltning.

30) Steen Folke, i gæsteforelæsning på Aarhus Universitet den 7.1. 1980.

Betragtes de praktiske implikationer af at anvende denne arbejdsmetode i den her behandlede sammenhæng, synes det åbenbart, at en sådan forhandlingsform måtte blive en hæmsko for de grønlandske kommissionsmedlemmer.³¹ Gennem tolkebistand havde man søgt at slå bro over sprogbarrieren, men det er spørgsmålet, om man i alle tilfælde har været i stand til at formidle det helt koncise og juridisk dækkende begrebsindhold i de opsummeringer og konklusioner, de danske medlemmer og især formanden nåede frem til; og har man ud af den benyttede "duel på argumenter", som ligger grønlandsk diskussions-tradition så fjernt, i hvert enkelt tilfælde kunne gribe præmisser og konklusioner ud af meningsudvekslingerne? Selv for dansksprogede iagttagere er dette af og til forbundet med betydeligt besvær. Refleksionerne over arbejdsmetodens indvirkning på forhandlingsresultatet må nødvendigvis blive af ret så hypotetisk karakter, men må tages ind, når der opstilles forsøg på at forklare, hvorfor hjemmestyret på de kontroversielle områder fik så stor dominans af danske (regerings-) synspunkter.

4.1. Ejendomsretten

Foråret før nedsættelsen af hjemmestyrekommissionen i 1975 havde den danske stat givet olieeftersøgningskoncessioner til seks konsortier bestående af 19 udenlandske og ét dansk selskab. Koncessionerne blev givet til olieeftersøgningsaktivitet ud for den grønlandske vestkyst og havde hjemmel i den grønlandske minelov, der fastslog, at alle mineralske råstoffer i Grønland tilhørte staten. Spørgsmålet om ejendomsretten til undergrunden blev hurtigt politiseret: visse grønlandske kredse var gået ind for en råstofudnyttelse uden at ville stille særlige betingelser for dens udøvelse, mens især Siumut-bevægelsen begyndte en kraftig offentlig kritik, først af olieboringerne, sidenhen af minelovens hele overdragelse af ejendomsretten til råstofferne til den danske stat. Størrelsen og karakteren af de interesse-modsætninger, spørgsmålet om ejendomsretten rummede, og den tætte tidsmæssige sammenhæng mellem starten af olieboringerne og hjemmestyrekommissionens arbejdes igangsættelse gjorde fra starten problemet til hjemmestyrekommissionens vigtigste og vanskeligste.

31) Hertil må lægges virkningen af, hvad Jens Brøsted i Et beskåret hjemmestyre, op.cit., pp. 99ff. betegner som "det koloniale syndrom", der qua det (hidtidige) afhængighedsforhold placerer forhandlingsparterne i en fra starten ulige position.

På Siumut-bevægelsens initiativ vedtog Grønlands landsråd 27.10. 1975 hvad der må betegnes som de grønlandske kommissionsmedlemmers forhandlingsposition ved forhandlingernes start; der var nemlig enstemmig tilslutning til, at minelovens §1 (hvis indhold der er refereret til ovenfor) måtte ændres til:

"Alle mineralske råstoffer og andre rigdomme i Grønland tilhører den fastboende befolkning i Grønland. Forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af sådanne råstoffer forbeholdes Grønlands landsråd".³²

En råstofordning efter disse retningslinier var fuldstændig uacceptabel for flertallet af danske kommissionsmedlemmer, for regeringen og højst sandsynligt også for et dansk folketingsflertal. Dels ville en sådan ordning af betydelige kredse blive anset som en potentiel basis for Grønlands endelige løsrivelse fra Danmark, og dels havde olieboringerne og energiforsyningsproblematikken, sammen med det hastigt voksende underskud på det danske statsbudget, gødet jorden for holdninger, hvis kerne var, at begyndte der at tilflyde Grønland store indtægter fra råstofudnyttelsen, burde disse ikke alene tilfalde et Grønland, som i årtier var blevet holdt i live økonomisk af meget store danske statstilskud.³³

Efter de foreliggende kilder at dømme udsattes de grønlandske forhandlere i hjemmestyrekommissionen derefter for et vedholdende og systematisk pres for at fravige den citerede landsrådsvedtagelse, hvis holdning til ejendomsretten var klar og helt entydig.³⁴ At de grønlandske medlemmer af hjemmestyrekommissionen måtte bøje sig langt for ikke at risikere, at hele hjemmestyreordningen skulle blive opgivet på grund af uenighed om råstofferne, ses klart af den løsning, kommissionen nåede frem til efter sit møde i Godthåb/Nuuk i juni 1977. Man enedes dér om en formulering af principperne for ejendomsretten, der tilkendegav, at den fastboende befolkning i Grønland havde "grundlæggende rettigheder" til Grønlands naturgivne ressourcer - uanset at indholdet af disse grundlæggende rettigheder

32) Her citeret fra Steen Folkes kronik "Grønlands hjemmestyre, EF og råstofferne" i Information, 29.7. 1977

33) Et eksempel, der tydeligt er gennemsyret af begge motiver, er statsminister Anker Jørgensens radiotale under dennes grønlandsrejse i august 1977, jfr. RBs referat heraf i Information, 9.8. 1977.

34) Se udtalelser af Moses Olsen til Information, 13.6. 1977 og af Steen Folke, Information, 29.7. 1977. Sammenlign også med Jens Brøsted, Et beskåret hjemmestyre, København: Rhodos, 1979, p. 97.

på ingen måde var afklaret.³⁵

De institutionelle rammer for råstofudnyttelsen under hjemmestyret kan opregnes således:

- a) der blev etableret en gensidig dansk-grønlandsk vetoret i forbindelse med efterforskning og udvinding af råstoffer
- b) der skulle oprettes et paritetisk sammensat organ, fællesrådet for råstoffer, hvis funktioner skulle være dels at sikre regeringen og hjemmestyret informationer om udviklingen på råstofområdet, dels rådgivende (jfr. vendingen "afgive indstilling") i sager, der skulle træffes beslutning om.³⁶
- c) endelig etableredes en særlig råstofforvaltning, der dels skulle fungere som sekretariats-instans for fællesrådet, dels sikre parterne rådighed over information (for eksempel gennem at stille ekspertbistand til rådighed), og endelig på rigsenhedens vegne administrere råstofområdet i relation til koncessionshavere og andre private interesser.³⁷

For hjemmestyret - er det min vurdering - betyder denne løsningsmodel i det mindste tre større problemer. Som det første må fremhæves, at der ikke i kommissionens betænkning, og følgelig heller ikke i loven om hjemmestyre, er blevet fastlagt nogen fordelingsnøgle for indtægter, der vil overstige de statslige indkomstoverførsler til hjemmestyret.³⁸ Hjemmestyrets beslutninger om igangsættelse af råstofudvinding ud over den således fastsatte grænse må derefter forudses at skulle finde sted med en ganske evident mangel på grundlag for bedømmelse af implementeringens økonomiske konsekvenser.

Det andet problem har sit udspring i den i råstofordningen nedfældede gensidige vetoret. Man synes hér ikke at have forestillet

35) Om Lars Emil Johansens udlægning af den grønlandske fortolkning af begrebet og dets indhold, se Information, 25.4. 1977.

36) Kommissionen om Hjemmestyre i Grønland, Hjemmestyre i Grønland, bind 1, op. cit., p. 27.

37) Ibid., pp. 27-28.

38) Ved en gæsteforelæsning på Aarhus Universitet den 7.1. 1980 påpegede Steen Folke, at et ønske om drøftelse heraf var blevet afvist af kommissionens formand, Isi Foighel.

sig, hvorledes de to implicerede beslutningssystemer skulle være i stand til at få frembragt en løsning i tilfælde, hvor en række successive vetoer over for løsningsforslag på et givet område har skabt et dødvande, og følgelig har hjemmestyreordningens arkitekter heller ikke indbygget nogen konfliktløsningsmekanisme i forhold til blokerende vetoer.

Endelig synes striden om råstofforvaltnignens placering at være endt med en fuldstændig udmanøvrering af grønlandske interesser,³⁹ idet forvaltningen fik sin placering i København under Ministeriet for Grønland. Dermed var de grønlandske politikeres bestræbelser på at få en fælles administrationsinstans af det vigtige råstofområde mislykkedes, en sag grønlænderne ellers havde anset for at have stor betydning, sandsynligvis for at sikre sig en direkte adgang til forvaltningens daglige arbejde og til informationer indsamlet (delvis) uden om den danske centrale Grønlandsforvaltnings system.

4.2. Det grønlandske EF-medlemskab under hjemmestyret

Spørgsmålet om Grønlands tilknytning til og dets mulighed for at forlade EF har efter debatreferaterne at dømmes været et regelmæssigt opdukkende diskussionsemne under hjemmestyreforhandlingerne. Hjemmestyrelovens §15, der må betragtes som en art resultat af samspillet mellem kræfterne, der udfoldedes, fik følgende ordlyd:

"Inden for rammerne af §11 fastlægger regeringen efter samråd med landsstyret retningslinierne for varetagelsen af de særlige grønlandske interesser i De europæiske Fællesskaber.

Stk. 2. Hjemmestyret underrettes om forslag til vedtagelse i De europæiske Fællesskabers Råd, der særligt berører grønlandske interesser."⁴⁰

39) Philip Lauritzen, der må betegnes som en trænet iagttager af grønlandske politiske forhold med særdeles tætte forbindelser til det grønlandske beslutningssystem, gengiver i Information den 24.5. 1978 en beretning om, hvorledes det, der oprindeligt var tænkt som en fælles dansk-grønlandsk råstofforvaltning, blev lagt ind under Ministeriet for Grønland i dansk regi. Desværre kan kilden til beretningen ikke identificeres, og dens kildeværdi følgelig ikke vurderes.

40) Samme lovs §11, Lov nr. 577 af 29. november 1978, som der henvises til, lyder:

"Rigsmyndighederne har afgørelsen i spørgsmål, der angår rigets forhold til udlandet.

Stk. 2. Foranstaltninger, som hjemmestyret påtænker at træffe, og hvis iværksættelse er af væsentlig betydning for rigets forhold til udlandet, herunder rigets deltagelse i internationalt samarbejde, forhandles med rigsmyndighederne forinden vedtagelsen".

Endvidere giver loven rigsmyndighederne adgang til at overlade det til hjemmestyret at gøre de særlige grønlandske interesser gældende i internationale forhandlinger af betydning for det grønlandske erhvervsliv, og - i særlige tilfælde - direkte føre forhandlinger om specielle grønlandske anliggender.⁴¹

Når hjemmestyreloven er så uendeligt vag i formuleringen om den grønlandske tilknytning til EF, og når den overhovedet ikke indeholder bestemmelser om procedure ved en eventuel grønlandsk udmeldelse af EF skyldes det, at regeringen og de danske partier bag hjemmestyreordningen havde en række hensyn at tage i det spørgsmål, hensyn regeringen tilsyneladende i vidt omfang lod kanalisere via kommissionens formand. Analytisk er det muligt at gruppere disse hensyn i 4 kategorier:

- a) hensynet til de danske partiers sammenhold og den interne danske opinion; blev der givet for åbenbare indrømmelser i EF-spørgsmålet, kunne det udlægges som en sejr for modstanderne af EF-medlemsskabet. Denne blev måske ikke tillagt så stor betydning i sig selv, men for Socialdemokratiet måtte den forekomme særlig ømfindtlig, idet undersøgelser viste, at op mod halvdelen af partiets vælgere var EF-modstandere, med de yngre aldersgrupper særlig talstærkt repræsenteret herindenfor.⁴²
- b) regeringen og andre fremtrædende politikere havde ved mange lejligheder fremsat udtalelser, der havde virket stødende såvel i EF-kredse som blandt integrationsivrige medlemsstater. At markere en dansk opfattelse, der erklærede en grønlandsk udtræden for mulig var så langt, regeringen og kommissionsflertallet overhovedet kunne gå - under hensyntagen til hele Danmarks placering i EF-samarbejdet var det for regeringen en politisk umulighed at etablere et sæt EF-udtrædelsesbestemmelser for Grønland og inkorporere dem i hjemmesty-

41) Ibid., §16, stk. 2 og 3.

42) Jfr. AIM-målingerne i Det ny Notat, diverse numre, der også indeholder dimensionen partitilhørsforhold.

rets lovgrundlag.⁴³ Set fra EFs side har grønlandsk medlemskab haft en betydelig større interesse end eventuelle frihandelsarrangementer.⁴⁴ De grønlandske farvande kunne fungere som leverandør af det overskud af fiskerimuligheder, der var nødvendigt for at få de stærke nationale fiskeinteresser forligt og derved bane vejen for en egentlig fælles EF-fiskeripolitik (en interesse, den danske regering også måtte se med stor sympati på), og set fra EF-kommissionens vinkel måtte det være ulig lettere at få en dansk forhandlingspart til at give indrømmelser ved at åbne op for EF-fiskeri ved Grønland end at skulle forhandle dette med et nyvundet grønlandsk hjemmestyre, der naturnødvendigt måtte bygge en stor del af sin økonomi på fiskeriet. Parallelle overvejelser måtte gælde for hele råstof-området, hvor den latente grønlandske opposition endog havde vist sig i konkret form ved olieboringerne ud for Vestgrønlands kyst. Da hjemmestyrekommissionen blev indsat, var den nyeste råstof-målsætning nedfældet i et dokument fra februar 1975, og i dette nævnes eksplicit Grønland og dets muligheder for at bidrage til Fællesskabernes målsætning om selvforsyning med mineralske råstoffer.⁴⁵

- c) Regeringen, de danske partier bag hjemmestyretanken og hjemmestyrekommissionens formand måtte endelig have yderligere to hensyn med i overvejelserne om stillingen til emnet Grønlands muligheder for at udtræde af EF. Det ville være at foretrække ikke at gøre de politiske vilkår for besværlige for de grønlandske "moderate" politikere, der også markerede sig som EF-tilhængere. Men langt tungere vejede det, at de danske hjemmestyrefortalere måtte stille sig således i hjemmestyreforhandlingerne, at kommissionens Siumut-folk (hvoraf i hvert fald Lars Emil Johansen var erklæret tilhænger af grønlandsk

43) Opfattelsen af dette som en politisk umulighed støttes blandt andet på beskrivelsen af de midler, hvormed kommissionens formand søgte at holde spørgsmålet om den grønlandske EF-tilknytning ude fra realitetsbehandling (som værende uden for kommissoriet). Se Kommissionen om Hjemmestyre i Grønland, Hjemmestyre i Grønland, bind 1, pp. 112-114.

44) I en artikel i Le Monde, 20.4. 1976 (altså i hjemmestyrekommissionens første funktionstid) argumenterer EF-kommissær Finn Gundelach for at EF bør udarbejde "et program for bevarelse af Grønland i EF".

45) Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Fællesskabets forsyning med råstoffer, COM (75)50 af 5.2. 1975.

udtræden af EF) kunne acceptere de formuleringer i spørgsmålet, man nåede frem til. Som arbejdet i kommissionen skred frem, nåede man til en afklaring på nogle punkter. Der kom klare tilkendegivelser fra statsministeren og andre regeringsmedlemmer om, at regeringen ikke ønskede at modsætte sig en revision af Grønlands tilknytning til EF.⁴⁶ Regeringen hverken ville eller kunne modsætte sig, at der blev holdt en grønlandsk folkeafstemning af det nye hjemmestyre, og den danske regering ville respektere resultatet af en sådan.⁴⁷ Fra et landsrådsmøde i 1975 findes en meget citeret udtalelse af EF-kommissær Finn Gundelach om, at der ikke skulle være nogen formelle eller juridiske vanskeligheder forbundet med en grønlandsk udtræden af EF.⁴⁸ Et modargument fra Steen Folke var, at dette ikke kunne tages for en officiel tilkendegivelse, med andre ord at den ikke kunne forpligte EFs øverste politiske organ, Ministerrådet, på samme måde som den danske regerings erklæringer om dens holdning til spørgsmålet.⁴⁹ Folkes tvivl - og hans deraf affødte forslag om at sende spørgsmålet til EFs kompetente organer for at få en endelig afklaring på det - bør nok ses i forbindelse med, at også de mest skeptiske grønlandske EF-modstandere i kommissionen var ved at blive overbeviste om udmeldelsesmuligheden, hvorfor Folkes manøvre skulle holde dem fast på en modstand mod denne del af ordningen.

46) Kommissionen om Hjemmestyre i Grønland, Hjemmestyre i Grønland, bind 2, bilag 13 (Statsministerens svar af 22.8. 1977 på spørgsmål fra folketingsmedlem Finnur Erlendsson).

47) Ibid.

48) Ibid., bilag 14.

49) Steen Folke fandt heller ikke udenrigsminister K.B. Andersens udtalelse i Folketinget autoritativ på Ministerrådets vegne: "Afgørelsen om, hvorvidt Grønland kan forlade EF-samarbejdet er et internt dansk/grønlandsk anliggende. At det forholder sig således beror på, at et spørgsmål af denne art er så vittalt for det pågældende land, at dets beslutning ikke kan anfægtes af EF". (Folketingstidende, forhandlingerne, 1977/78, spalte 1600).

50) At regeringen afviste at sende spørgsmålet til afklaring i EF-organer indikerer, at hensynet "ikke irritere EF-parterne ved at fremføre udmeldelsesmuligheden i EF-fora" spillede en rolle.

Hvor man måske kan konkludere, at EF kun i ret desperate situationer vil klamre sig til Romtraktatens bestemmelse om dens principielle uopsigelighed, er de økonomiske problemer omkring EF-tilskudenes stilling ved en grønlandsk udtræden mere uafklarede, og kan følgelig blive en kilde til vanskeligheder.⁵¹

4.3. Erhvervsområdets overførsel

På et meget sent tidspunkt under hjemmestyrekommissionens arbejde dukkede et sidste spørgsmål, der længe havde måttet vige pladsen for de ovenfor nævnte stærkt omdiskuterede politiske stridsspørgsmål, op som genstand for en kortvarig, men øjensynlig heftig debat. Denne politiske diskussion vedrørte det grønlandske hjemmestyres overtagelse af erhvervsområdet, inden for hvilket Den Kongelige Grønlandske Handel (KGH) indtog den helt centrale rolle.

Det lader til at have været hjemmestyrekommissionens Siumut-repræsentanter, der har rejst kravet om, at styringen af det grønlandske erhvervsliv straks skulle overdrages til hjemmestyre-organerne, mens det hidtil i kommissionen havde været den almindelige opfattelse, at overførslen af det område først skulle ske, når hjemmestyret havde fået sin opbygningsfase overstået.⁵² Når Siumut med støtte fra formanden for Grønlands Erhvervsudviklingsråd Angmalortoq Olsen nu krævede den øjeblikkelige overdragelse af erhvervsområdet er årsagen den stærke utilfredshed med KGHs hele forsyningspolitik som statsmonopoliseret institution. For det grønlandske erhvervsliv indebar KGH en fordyrelse på grund af en unødigt kostbar administration i Danmark, en fordyrelse, der kun kunne kompenseres ved underbetaling af fiskerne og fabriksarbejderne.⁵³

Hverken flertallet af danske kommissionsmedlemmer eller "de moderate" grønlandere kunne acceptere en løsning, hvorefter hele erhvervsområdet straks skulle overføres;⁵⁴ motivet til denne holdning kan næppe have været noget andet end en ængstelse for, at hjemmestyret

51) Steen Folke nævner problemet i sin mindretalsudtalelse, men synes på dette sene tidspunkt at have undladt at "politisere" det i kommissionens sidste to arbejds-sessioner (Kommissionen om Hjemmestyre i Grønland, Hjemmestyre i Grønland, bind 1, p. 113).

52) Information, 19.12. 1977.

53) Ibid.

54) Lars Chemnitz til Information, 19.12. 1977.

kunne havne i en finansiel krise på grund af overtagelsen af en meget stor underskudsgivende sektor.⁵⁵ Over for denne holdning synes Siumut-repræsentanterne altså at have prioriteret styringsadgangen over for erhvervslivet meget højt.

Drøftelserne af erhvervsrådets overdragelse, som skete på grundlag af en rent dansk arbejdsgruppes forlæg,⁵⁶ synes at have haft to væsentlige dimensioner: overdragelsens tidsprofil og spørgsmålet om en i hjemmestyreordningen indbygget adgang til privatisering af dele af erhvervsområdet contra hjemmestyrets egen styring heraf. Forhandlingerne er vanskelige at følge i enkeltheder, men det synes at ligge klart, at en så central aktør som KGH med sin holdning ikke formåede andet end at sætte sig uden for indflydelse på ordningens endelige indhold. Grundholdningen hos KGH var, at det ville være ødelæggende for organets funktionsdygtighed, såfremt man ville vælge at udskille noget af hovedområderne forsyning, trafik, eksport eller produktion, fremgår det af KGHs svar til den ovenfor nævnte arbejdsgruppe.⁵⁷ Følgelig var det eneste realistiske alternativ til den eksisterende tingenes tilstand en samlet hjemmestyreovertagelse af et udelt KGH.

Hjemmestyrekommisionen underkendte gennem sit forslag fuldstændigt de af KGH fremførte synspunkter. Resultatet var blevet, at ansvaret for de traditionelle grønlandske erhverv (fiskeri, fangst og fåreavl) i første omgang skulle overlades til hjemmestyret og altså udskilles fra KGHs virksomhed inden for femårsperioden 1979-84, og udskillelsen skulle ske for såvel produktionssiden som afsætnings-siden. Endelig forpligtedes hjemmestyreorganerne til inden 3 år at udarbejde en plan over tidsfølgen for overtagelsen af KGHs samlede virksomhed.⁵⁸

Med disse retningslinier havde kommissionen således valgt en "blød landing": produktionen og afsætningen blev straks hjemmestyre-anliggender, mens hjemmestyret fik både muligheden for og ansvaret for at overtage de øvrige KGH-funktioner. På baggrund af den i for-

55) Jfr. Steen Folke i Information, 26.1. 1978.

56) Ibid.

57) Gengivet i Kommissionen om Hjemmestyre i Grønland, Hjemmestyre i Grønland, bind 2, bilag 19, p. 72ff.

58) Ibid., bind 1, pp. 54-56.

handlingernes løb opnåede enighed i hele den grønlandske kommissionsrepræsentation fik hjemmestyrets organer selv overdraget at beslutte detaljerne i tidsfølgen og endelig imødekom kommissionen synspunktet, at det var funktioner, man overtog, ikke det direktoratsopbyggede KGHs struktur.⁵⁹

Kun Steen Folke synes at have modsat sig den foreslåede udskillelse af produktions- og afsætningsfunktionerne ud fra synsvinklen, at dennes konkrete udformning åbnede op for en privatisering af denne sektor, hvilket ville mindske hjemmestyreorganernes muligheder for at foretage en erhvervsstyring.⁶⁰ Indtil yderligere kilder fremkommer til belysning af indre parti- eller kommissionsovervejelserne, kan Siumuts holdning i dette styringsrelevante spørgsmål kun forklares ved at antage, at man har sat mere ind på at få gennemført de øvrige indrømmelser på erhvervsområdet, samt forventningerne om at ville få en betydelig indflydelse i det nye hjemmestyres besluttende organer, hvor beslutningerne for eksempel om formerne for erhvervsudøvelse skulle træffes.

5. Grønlandrenes holdning til hjemmestyret

5.1. Opslutningen om hjemmestyreordningen

Under folketingets 1. behandling af lov om hjemmestyre den 24. maj 1978 sagde Siumuts repræsentant Lars Emil Johansen, medlem af hjemmestyrekommissionen:

"Jeg føler ingen taknemmelighed over det hjemmestyre, vi får, hvis dette lovforslag vedtages. Vi har blot fået nogle af vore soleklare rettigheder som et folk tilgodeset, og jeg tror, Danmark ville have svært ved at leve med at have accepteret mindre. Det må være svært nok at leve med, hvad der ligger på bordet her. Men når dette er sagt, så er jeg heller ikke i tvivl om, at der er tale om et fremskridt i forhold til status quo. Et fremskridt som giver os nogle selvstændige udviklingsmuligheder. Nogle muligheder for at løse de værste konsekvenser af den hidtidigt danske grønlandspolitik. En platform vi kan bruge til fortsat politisk udvikling.

Jeg betragter langt fra lovforslaget som et endemål. Jeg ser det som et redskab i en proces - en proces, der kan føre det grønlandske folk væk fra den tilskuerrolle, det har været hen-

59) Pressemeldelse fra kommissionen, gengivet i Information, 14.1. 1978.

60) Mindretalsudtalelsen af Steen Folke, gengivet i Kommissionen om Hjemmestyre i Grønland, Hjemmestyre i Grønland, bind 1, København 1978, p. 111.

vist til, og som kan føre til en øget selvstændig udvikling erhvervsmæssigt, uddannelsesmæssigt og kulturelt. ... Jeg tror ikke, at det grønlandske folks interesser på nogen måde vil være bedre tilgodeset, hvis vi i dag stemte nej til hjemmestyre. De menneskelige omkostninger ved at vente under dansk ledelse er ganske enkelt alt for store ... Vi har ikke opgivet et eneste af vore krav. Under pres fra overmagten har vi blot måttet indse, at vi må vente med at få dem opfyldt".⁶¹

Størsteparten af debatten om bedømmelsen af hjemmestyreordningen har som emne haft, hvorvidt netop Siumut burde have accepteret ordningen. Den gennemgående argumentation fra Siumut-repræsentanter har gået på at fremhæve to træk ved den politiske situation. For det første sad den danske forhandlingspart inde med alle de afgørende magtressourcer (økonomiske, konstitutionelle, politiske) og for det andet udgjorde hjemmestyreordningen blot et middel i en videre udvikling; den gav rammer at arbejde inden for, der var bedre end de hidtidige. Men disse bedre rammer var netop vigtige, for derigennem kunne man få en udvikling i gang i det grønlandske folk, så at det selvstændige grønlandske samfund ville vokse ud af denne.⁶² Det nye grønlandske parti Inuit Atagatigiit, som i ledelsen havde mange af Siumut-ledernes kampfæller fra Unge Grønlanderes Råd fra starten af 1970'erne,⁶³ var netop spaltet ud fra Siumut-bevægelsen som protest mod Lars Emil Johansens og Jonathan Motzfeldts indrømmelser i spørgsmålet om ejendomsretten til undergrunden under hjemmestyrekommissionens arbejde, og var følgelig i opposition til den foreslåede hjemmestyreordning (se afsnit 5.2).

Hjemmestyreordningen samlede imidlertid ved en betragtning en betydelig opslutning omkring sig. I april 1978 tiltrådte landsrådet enstemmigt ændringen,⁶⁴ 17. november 1978 vedtog det danske folketing forslaget med en meget stor majoritet, der indbefattede de to grønlandske folketingsmedlemmer,⁶⁵ og 17. januar 1979 fik den grønlandske befolkning lejlighed til at give sin mening til kende, idet den vedtagne lov kom til folkeafstemning. Valgdeltagelsen blev

61) Folketingstidende, forhandlingerne, 1977/78, sp. 10855-56.

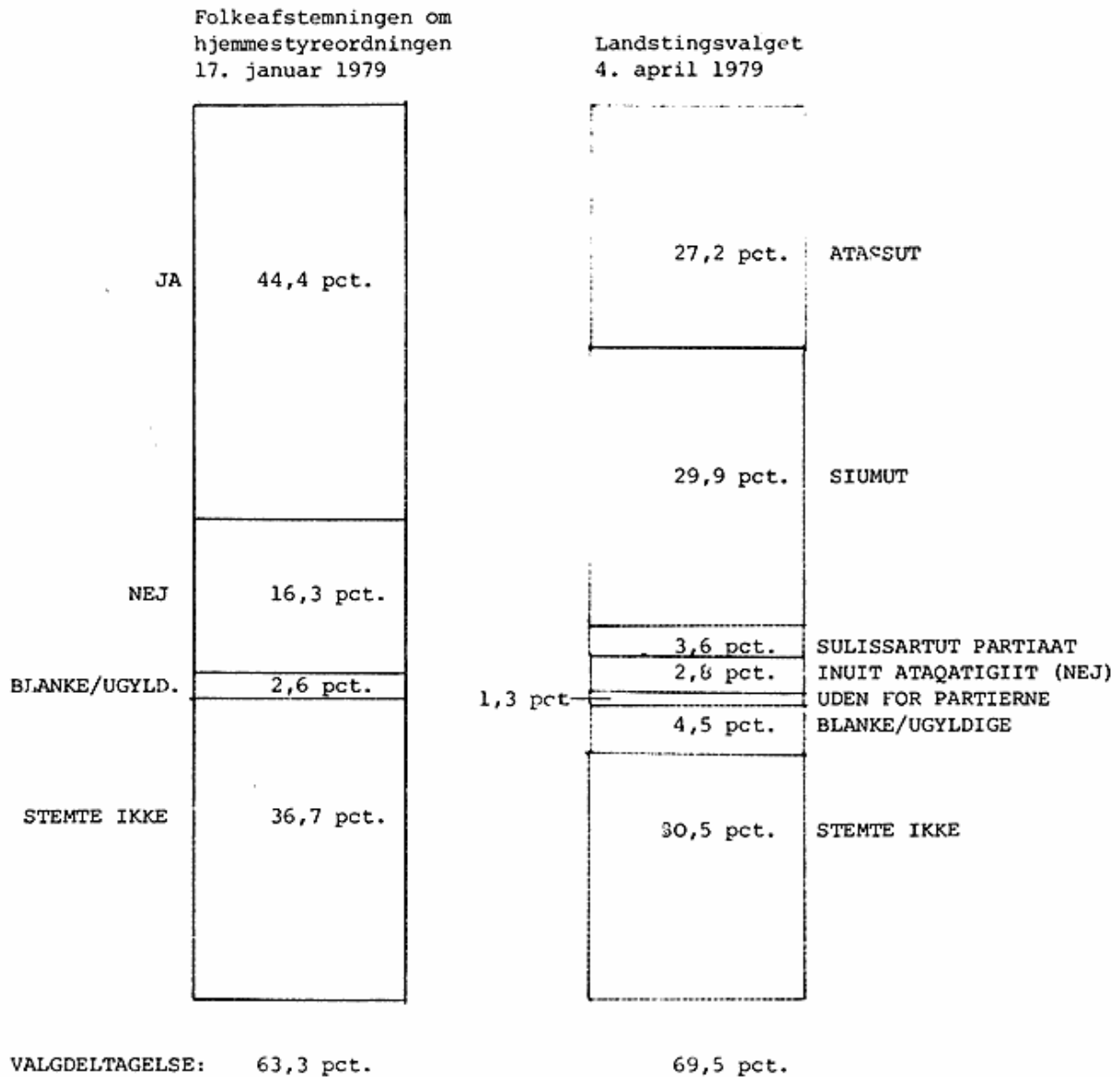
62) Jfr. interviewet'et med Jonathan Motzfeldt "Det har været Siumuts fortjeneste at organisere hjemmestyret politisk" i Information, 9. maj 1979.

63) Se Johannes Michelsen, "Grønland - et partisystem under udvikling", Politica, 11. årgang, nr. 3, 1979, pp. 61-62.

64) Jfr. RB-telegram i Information, 13.4. 1978.

65) Kun Fremskridtspartiet og Venstresocialisterne stemte imod, i øvrigt ud fra vidt forskellige motiver. Folketingsårbogen 1978-79, p. 136.

moderat. 63,3 pct., men resultatet blev dog et forholdsvis klart ja. For at analysere motiverne bag dette afstemningsresultat nærmere, er det i figur 1 sammenlignet med det første grønlandske lands-



Figur 1. Sammenligning mellem stemmeafgivningen ved folkeafstemningen om hjemmestyreordningen 17. januar 1979 og fordelingen af stemmerne ved valget til landstinget 4. april 1979; begge udtrykt som procent af samtlige stemmeberettigede ved de respektive afstemninger.

Kilde: materiale fra Ministeriet for Grønland.

tingsvalg knap tre måneder senere.⁶⁶

Sammenligningens væsentligste resultat er, at antallet af nejstemmer ved folkeafstemningen er langt større end hvad man umiddelbart skulle forvente ud fra et studium af det markerede partitilhørsforhold. Såvel Atassut og Siumut som det dengang helt nye Sulissartut Partiaat⁶⁷ anbefalede et ja til hjemmestyreordningen, mens Inuit Ataqtigiit som eneste parti agiterede imod. Forklaringen på, at vælgeradfærden ved folkeafstemningen og ved landstingsvalget udviser denne forskel får man kun ved at bringe flere faktorer i anvendelse, faktorer iblandt hvilke jeg anser de først nævnte for at veje relativt tungest.⁶⁸

- 1) en del danskfødte og/eller til den danske administration knyttede gik imod hjemmestyret som sådant; men da dette så var en kendsgerning, mente man, at det "moderate" Atassut var den bedste bestyrer af den nye ordning; til støtte for denne hypotese kan anføres, at Atassut står stærkest i de valgkredse, hvor det danske befolkningsislet er størst.
- 2) en del vælgere kan have taget bekræftelsen af hjemmestyret for givet og af den grund holdt sig hjemme på valgdagen. Når det erindres, at begge de store partier gik ind for hjemmestyret, og at valgdeltagelsen var lavest (men ikke lav!) ved folkeafstemningen, forekommer tesen plausibel.
- 3) hos nogle grønlandere fandt man en positiv holdning til hjemmestyre-tanken, men parret med frygten for, at det konkrete hjemmestyreforslag kom for tidligt.⁶⁹

66) Denne indirekte analysemetode har måttet tages i anvendelse, idet der mig bekendt ikke eksisterer offentligt tilgængelige undersøgelser af den grønlandske befolknings afstemningsmønster ved folkeafstemningen, ej heller opinionsundersøgelser herom.

67) Sulissartut Partiaat dannedes i februar 1979 som en afskalning fra Siumut; den væsentligste forskel fra Siumut bestod i en tydeligere markering af de grønlandske lønarbejderes interesser. Se Johannes Michelsen, "Grønland - et partisystem under udvikling", Politica, 11. Årgang, nr. 3, 1979, pp. 62-63.

68) Forklaringsfaktorerne har som allerede nævnt ikke kunnet opstilles på grundlag af indsamlede "hårde data", men bygger på mit kendskab til den grønlandske debat og overførsel af empirisk funderede erfaringer fra moderne vestlige partisystemer.

69) Nuuks daværende borgmester Peter Thårup Høegh var den mest fremtrædende eksponent for den holdning, der ifølge en dagbladsreportage fra et hjemmestyre-debatmøde skulle have endog betydelig tilslutning, jfr. Information, 10.1. 1979.

- 4) landstingsvalget var - modsat folkeafstemningen - et spørgsmål om stemmeafgivning på et "helt" politisk program, og samtidig en tilkendegivelse overfor konkrete opstillede personer. Dette kan forklare valgets højere stemmeprocent og måske også Inuit Ataqatigiits lave tilslutning, idet mange unge "rabiate" opstillede på dets lister.
- 5) muligvis har Sulissartut Partiaats opstilling opfanget mange utilfreds arbejdervælgere, der var imod Siumuts "eftergivenhed" i ejendomsretsspørgsmålet, og som ellers kunne have stemt på Inuit Ataqatigiit eller have valgt sofaen.

Selvom afvejningen af faktorerne får meget af påstandens karakter, efterlades der næppe nogen tvivl om, at motiverne og holdningerne bag "nej"-stemmeafgivningen var forskelligartede, fra en forsigtig tvivl om tidspunktets rigtighed til en ideologisk fæstnet stærk modstand.

5.2. Holdningerne og forventningerne til hjemmestyret

I løbet af en kort årrække efter indførelsen af hjemmestyret skal der overdrages en lang række sagsområder til hjemmestyrets beslutning og administration. At ville reducere den politiske debat til blot og bart svarene ja, respektive nej til hjemmestyret er for enkelt og kun nyttigt til en første afklaring af standpunkterne omkring folkeafstemningen. Hvad denne synsvinkel ikke udsiger noget om, er holdningerne bag hjemmestyret og - dersom man tør slutte fra konstatering af holdningsmønstre til de af de forskellige grupper tilstræbte "policies" - hvilken konkret politisk kurs samspillet mellem holdningerne vil resultere i. For at kaste lys over dette skal nogle hovedtræk i de politiske holdningsmønstre afslutningsvis søges identificeret.

"Atassut" oversættes ved en allerede etableret praksis som "samhørighed", og den samhørighed, der refereres til, er den med det danske samfund. Det er vigtigt at mærke sig, at Atassut er dannet som en modvægt mod de hjemmestyre- og selvstyretanker, der begyndte at røre på sig allerede fra 1970'ernes start. Atassut må således ses som et parti, der finder, at det er af værdi for den grønlandske befolkning at bevare den tætte forbindelse til Danmark (og dermed rigs-

enheden), uden at det derfor indebærer, at Atassut accepterede alle konkrete udslag af den danske tilstedeværelse; eksempelvis krævede Atassut også i hjemmestyreforhandlingerne en større grønlandsk medindflydelse på råstof-området.

To andre holdningskomplekser vil blive gennemgået mere detaljeret hér: Siumuts og Inuit Ataqatigiits; Siumuts fordi dette parti i kraft af sin regeringsposition forestår den første, centrale opbygningsfase i det nye hjemmestyre, Inuit Ataqatigiits fordi dette repræsenterer den eneste organiserede modstander af den konkrete udformning, hjemmestyret fik, og i stedet rummer egentlige selvstyretendenser, samt fordi partiet er udtryk for en organisering, der i konkurrence med Siumut hævder at have fundet frem til den bedste applicering af socialistiske tanker på den grønlandske virkelighed.

Selvom Inuit Ataqatigiit blev dannet omkring et konkret politisk punkt, Siumuts påståede opgivelse af grønlændernes ejendomsret til undergrunden i kommissionen, opbyggedes efterhånden et sæt argumenter imod det foreslåede hjemmestyre, der tog sit udgangspunkt i en marxistisk grundholdning og et ikke-koloniseret grønlandsk samfund.⁷⁰ Kernepunktet i hjemmestyreordningen er, ifølge Inuit Ataqatigiit, rigsfællesskabets (rigsenhedens) bevarelse. Dette betød, at afhængighedsforholdet til Danmark kun skiftede udtryksform, ikke indhold. Hjemmestyret anerkendte ikke grønlænderne som et folk, anerkendte ikke det grønlandske sprog og betød, at danskerne ikke anerkendte grønlændernes oprindelige rettigheder til deres land.

Som politisk overbygning på det derved bekræftede grønlandske afhængighedsforhold af Danmark opbyggedes så en udenrigs- og handelspolitisk umyndiggørelse (tilknytning til NATO og EF), og Råstofordningen betød en opgivelse af grønlandske muligheder for suverænt at afgøre sin fremtid på grundlag af en begrænset råstof-udvinding.

Hos Siumut var holdningen til rigsfællesskabet en ganske anden. Rigsfællesskabet betød en ramme for de forbindelser med Danmark, som Grønland ikke kunne undvære, af økonomiske grunde og af andre.⁷¹ Siumut-repræsentanterne fandt ordningerne omkring EF, råstofspørgs-

70) På landsmødet i november 1978 blev Inuit Ataqatigiits modstand mod hjemmestyret samlet i 13 punkter, der er offentliggjort i Atuagagdliutit/Grønlands-posten, 11.1. 1979; nogle af disse punkter er uddybet af en af partiets ledere Arqaluk Lynge, ibid., 18.1. 1979. Den følgende analyse bygger på dette.

71) Jfr. udtalelse fra Jonathan Motzfeldt, i Philip Lauritzen, Grønland - fra koloni til hjemmestyre, op.cit., p. 27.

målet, ejendomsretten og erhvervsområdet om ikke tilfredsstillende, så dog til at leve med;⁷² de tillod en grønlandsk indflydelse på planlægningen, så man ved råstofudvindingen kunne tage hensyn til sårbarheden af det arktiske miljø og det grønlandske samfunds behov.

Det andet nøglebegreb i denne debat har været demokratisering, forstået som mulighederne for en reel grønlandsk participation i alle faser: i beslutningen, i planlægningen og i implementeringen. Siumut mente, at netop hjemmestyrets overtagelse af områderne, de i deres dagligdag kom i tættest berøring med (skole og kirke, sundhedsvæsenet, erhvervspolitikken), ville være egnede til at engagere grønlænderne i udformningen af deres eget samfund og derved gøre hjemmestyret til en levende politisk proces bort fra den danske kulturdominans. Inuit Ataqatigiits analyse af dette emne mandede ud i konklusionen, at hjemmestyret ikke betød nogen virkelig demokratisering af Grønlands politiske liv, men styrkede den grønlandske overklassens magt gennem administrationen. I øvrigt forestiller dette parti sig, at grønlænderne i samarbejde med de øvrige folk i den 4. verden, især gennem et circumpolært samarbejde kan tilføre et selvstændigt Grønland en sådan styrke, at det kan danne udgangspunktet for et selv bærende Grønland, hvis politiske traditioner går tilbage til traditioner fra før kolonitiden.

Opslutningen om hjemmestyret har hidtil været stærk, og hos størsteparten af grønlænderne spores en stolthed over den nye status og en optimisme i forventningerne til hjemmestyrets muligheder. Men endnu er der måske tale om ustabil balance, Snubler hjemmestyret over de alvorlige forhindringer, der ligger på dets vej: erhvervsudbygningen, det ydre pres mod fiskerirettighederne, presset for at udnytte råstofforekomsterne, handelsaftalerne, er en radikaliserings i grønlandsk politik måske sandsynlig; men grønlænderne vil give deres hjemmestyre mere end én chance for at vise, at det er bedre end dansk centralstyring.

72) Jonathan Motzfeldt i Information, 11.8. 1977.