

TEMA | KALAALLIT PILLUARITSI: PERSPEKTIVER PÅ 10 ÅRS SELVSTYRE, 40-ÅRET FOR
HJEMMESTYRETS INDFØRELSE OG VEJEN TIL SELVSTÆNDIGHED

Politik

Nummer 1 | Årgang 22 | 2019



Politik

Nummer 1 | Årgang 22 | 2019

**TEMA | KALAALLIT PILLUARITSI: PERSPEKTIVER PÅ
10 ÅRS SELVSTYRE, 40-ÅRET FOR HJEMMESTYRETS
INDFØRELSE OG VEJEN TIL SELVSTÆNDIGHED**

Politik

NUMMER 1 | ÅRGANG 22 | 2019

TEMA | KALAALLIT PILLUARITSI: PERSPEKTIVER PÅ 10 ÅRS SELVSTYRE, 40-ÅRET FOR HJEMMESTYRETS INDFØRELSE OG VEJEN TIL SELVSTÆNDIGHED

- 1 Introduktion - Kalaallit pilluaritsi: Perspektiver på 10 års Selvstyre, 40 året for Hjemmestyrets indførelse og vejen til selvstændighed
Marc Jacobsen, Rebekka J. Knudsen og Minik T. Rosing
- 11 Grønlands vej til større selvbestemmelsesret: Muligheder og begrænsninger i juridiske, administrative og andre perspektiver
Jakob Janussen
- 28 Ender Grønlands økonomi og erhvervsudvikling i fisk?
Nauja Bianco
- 49 Livsformer og livskvalitet i Grønland: Et indblik i sammenhængen og den potentielle udvikling
Naja Carina Steenholdt
- 67 Medier og selvstændighed i Grønland
Signe Ravn-Højgaard
- 84 Grønlands udenrigspolitik og internationale relationer: Nuværende rammer og mulig udvikling i et selvstændighedsperspektiv
Mininnguaq Kleist
- 103 ABSTRACTS

Ansvarshavende redaktør

Professor, ph.d., Christian F. Rostbøll,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Øster Farimagsgade 5, Postboks 2099
1014 København K
Mail: cr@ifs.ku.dk
Tlf. 35323428

Bøger til anmeldelse sendes til samme adresse, att. Tobias Liebetau.

Redaktion

Ph.d.-stipendiat Anne Bach Nielsen, Institut for Statskundskab, KU
Ph.d.-stipendiat Benjamin Ask Popp-Madsen, Institut for Statskundskab, KU
Ph.d.-stipendiat Hjalte Meilvang, Institut for Statskundskab, KU
Ph.d.-stipendiat Marc Jacobsen, Institut for Statskundskab, KU
Ph.d.-stipendiat Michael Bossetta, Instiut for Statskundskab, KU
Ph.d.-stipendiat Yevgeniy Golovchenko, Institut for Statskundskab, KU
Ph.d. Anne Mette Møller, Institut for Statskundskab, KU
Ph.d. Ditte Maria Brasso Sørensen
Ph.d. Hans Boas Dabelsteen, Institut for Menneskerettigheder
Ph.d. Kristoffer Kjærgaard Christensen
Ph.d. Signe Blaabjerg Christoffersen, konsulent, KL's ledelsessekretariat
Ph.d. Simone Molin Friis, Institut for Statskundskab, KU
Post.doc Malte Frøslee Ibsen, Institut for Statskundskab, KU
Adjunkt, Emil Husted, Department of Business and Politics, CBS
Lektor, ph.d. Tore Vincents Olsen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
Professor MSO, Mark Blach-Ørsten, Institut for Kommunikation og Humanistisk Videnskab, RUC
Cand.scient.pol. Simon Gravers Jacobsen
Stud.scient.pol Lærke Ebbesen Baulund

Redaktør for boganmeldelser

Ph.d.-stipendiat Tobias Liebetau, Institut for Statskundskab, KU
Mail: politik@ifs.ku.dk

Formål

Politik er et tværfagligt, samfundsvidenskabeligt BFI level-1 tidsskrift, der bringer artikler om politik ud fra mangfoldige akademiske perspektiver.

Redaktionen lægger vægt på faglighed, formidling og politisk relevans. Derfor er alle artikler underlagt anonym peer-review og forfatterne opfordres til at skrive i et sprog, som gør *Politik* tilgængeligt uden for universitetets mure.

Tidsskriftet *Politik* er en videreførelse af Politologiske Studier.

Introduktion

Kalaallit pilluaritsi: Perspektiver på 10 års Selvstyre, 40-året for Hjemmestyrets indførelse og vejen til selvstændighed

Marc Jacobsen, ph.d-stipendiat, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Rebekka J. Knudsen, projektlederⁱ for Greenland Perspective, Københavns Universitet & Ilisimatusarfik

Minik T. Rosing, professor, Statens Naturhistorisk Museum, Københavns Universitet

Når det grønlandske flag, *Erfalasarput*, den 21. juni 2019 igen går til tops på officielle bygninger i Danmark, er der ikke blot tale om en festlig markering af Grønlands nationaldag. Flaghejsningen symboliserer samtidig det danske ønske om at bibeholde Grønland som en del af Rigsfællesskabetⁱⁱ. Det er også en anerkendelse af, at grønlænderne er et folk med ret til selvbestemmelse – som Danmark anerkendte det med formuleringerne i Selvstyreloven, der trådte i kraft for præcis 10 år siden. Markante grønlandske politikere har siden da funderet over og debatteret, hvad næste trin på selvstændighedsstigen skal byde på, og hvornår det skal tages. Meningerne er mange, men de fleste er enige om, at øget grønlandsk selvbestemmelse er værd at stræbe efter. Hvad der imidlertid ofte drukner, når debatterne bliver ophidsede, er de mange facetter af selvstændighedsspørgsmålet, som også bør være en del af debatten, så det ikke kun handler om ideologi og økonomi.

Ønsket med dette temanummer er at bidrage til en mere nuanceret debat og give et flersidigt billede af, hvilke muligheder, udfordringer og dilemmaer, Grønland vil stå overfor, hvis selvstyre afløses af fuld grønlandsk autonomi. Temanummeret har derfor *ikke* til hensigt at give en vurdering af, hvorvidt selvstændighed er muligt at realisere. I stedet er ambitionen at bidrage til en mere kvalificeret debat om, hvordan selvstændighed vil påvirke samfundet på mange forskellige områder. Bidragene dækker tilsammen jura og offentlig administration; økonomi og erhverv; kultur og identitet; medier og journalistik samt udenrigspolitik og internationale relationer.

Roden til selvstændighedsdebatten

Med en vis ret kan man hævde, at tanken om grønlandsk løsrivelse fra Danmark med skiftende intensitet har floreret siden kolonitiden formelt set blev afsluttet, og Grønland i

1953 fik status af dansk amt. I 1970'erne fik grønlandsk nationalisme for alvor vind i sejlene, hvilket blandt andet manifesterede sig i kunst og kultur. Det populære, Doors-inspirerede rockband *Sumé* pirkede til selvstændighedstanker med deres sange om grønlandsk stolthed og dansk undertrykkelseⁱⁱⁱ. Samtidig voksede en ny generation af selvbevidste grønlandske politikere frem, og i 1979 blev Hjemmestyret indført. Under ledelse af Siumuts harmonikaspillende landsstyreformænd Jonathan Motzfeldt og Lars Emil Johansen – og med betydelig indflydelse fra Moses Olsen^{iv} – blev et nyt politisk system realiseret på kort tid i løbet af 1980'erne^v. Bloktilskuddet på 3,6 milliarder kroner blev indført, og Grønland overtog dermed ansvaret for skole, kultur, skat, sociale forhold samt den såkaldte landsplanlægning. Landet fik sit eget universitet og dermed var et vigtigt frø på vejen mod større uafhængighed sået. Med ”den grønlandske Leonard Cohen”, IA-politikeren Kuupik Kleist – som var kendt for sin mørke sangstemme – i spidsen markerede Grønland i 2009 et nyt og afgørende skridt på vejen mod selvbestemmelse: Efter års dansk-grønlandske forhandlinger stemte tre fjerdedele af de grønlandske vælgere ved en folkeafstemning i 2008 for Selvstyre. Med aftalen fulgte en liste på 32 sagsområder, som Grønland fik mulighed for at hjemtage. Den er der så småt blevet taget hul på: råstoffer, de gymnasiale uddannelser og arbejdsmiljø. Der er stadig 29 områder tilbage, før dén del af Selvstyrelovens muligheder er udtømt.

For både almindelige borgere og langt de fleste politikere i Grønland, er en større grad af selvbestemmelse og måske endda fuld løsrivelse fra Rigsfællesskabet et stort ønske. I en meningsmåling fra udgangen af 2016 svarede 64 procent af de adspurgte, at de mente, at selvstændighed for Grønland enten var meget eller noget vigtigt (Skydsbjerg & Turnowski 2016). De unge var mindre optagede af selvstændighedsspørgsmålet end de ældre, men på tværs af generationerne var der et klart flertal, der ønskede, at Grønland skal være et selvstændigt land. Målingen blev dog efterfølgende kritiseret for ikke at indeholde spørgsmål om, hvorvidt man også ønskede selvstændighed, ifald konsekvensen blev et væsentligt fald i levestandard. Det blev der rådet bod på i 2017, da en ny måling kunne fortælle, at 44 procent går ind for selvstændighed, hvis det ikke forringer de nuværende vilkår, mens 11 procent ønsker ubetinget selvstændighed og 12 procent kun ville kunne acceptere en lille forringelse (Turnowski 2017). I 2018 gennemførte et forskerhold, på tværs af 13 grønlandske byer og bygder, en kortlægning af overbevisninger, holdninger og handlinger i forbindelse med de klimatiske, politiske og bymæssige forandringer, som finder sted i disse år. Foreløbige resultater fra undersøgelsen, som går under navnet *Greenlandic Perspectives*, har blandt andet vist, at befolkningen er delt i tre næsten lige store dele, når det gælder spørgsmålet om, hvorvidt Grønland bør blive helt uafhængigt af Danmark indenfor de næste ti år. Knap 36 procent erklærer sig positive overfor tanken om et selvstændigt Grønland. Økonomiske overvejelser er i høj grad med til at forme holdningen, og undersøgelsen viste, at hovedparten af de, som ønsker selvstændighed, også tror på, at det vil gavne den grønlandske økonomi (Agneman & Minor 2018).

Ønsket om at blive et selvstændigt land manifesterede sig også i valgkampen i foråret 2018. Her stod Kim Kielsen tilbage som sejrherre og kunne igen danne koalition

med Siumut for bordenden. Selvom spørgsmålet om selvstændighed langt fra var det tema, der fyldte mest i den grønlandske valgkamp, var det dog – måske særligt internt i partierne – et spørgsmål, der blev en vigtig fløjmarkør, og førte til dannelsen af flere nye partier. Én skillelinje gik groft sagt mellem dem der, som Kielsen, mener, at forberedelserne til en eventuel løsrivelse vil være årtier, hvis man skal undgå tunge konsekvenser for den almene befolkning – og så de mere radikale, der giver udtryk for, at Danmark står så meget i vejen for Grønlands udvikling, at løsrivelse må komme først, hvis man nogensinde skal blive selvstændig. I den anden ende af det politiske spektrum, er der nu - igen - blevet plads til et parti, der holder så meget af Rigsfællesskabet, at man eksplicit erklærer sig imod løsrivelse.

I både Danmark og Grønland tager debatten om selvstændighed ofte en form, der til forveksling kan ligne debatter om EU. Det bliver hurtigt et spørgsmål om 'ja' eller 'nej' til selve *ideen*. Og om økonomi, krydret med et pift af sikkerhedspolitik^{vi}. For kan det overhovedet lade sig gøre for Grønland at blive et selvstændigt land, når man har en befolkning på størrelse med Horsens, spredt ud over et område på størrelse med Vesteuropa? Kan et land med drømme om store internationale lufthavne og minedrift - men som ikke kan finansiere dem uden investeringer udefra - undgå at ende i lommen på amerikanerne eller kineserne? I 2011 påbegyndte Naalakkersuisut forarbejdet til en kommende grønlandsk grundlov. Den daværende Naalakkersuisoq for selvstændighed tog på turné i hele landet for at informere om arbejdet. Møderne blev fra flere sider kritiseret for udelukkende at fokusere på arbejdet med en forfatning uden mere detaljeret at adressere, hvordan grønlænderne kunne tænkes at blive berørt af en kommende selvstændighed. Det store spørgsmål om 'ja' eller 'nej' kom dermed til at skygge for de mere nuancerede spørgsmål om – og dermed en mere oplyst diskussion af – hvad selvstændighed egentlig er, og hvad den vil komme til at betyde for de enkelte samfundsområder og for Grønland som helhed. I skrivende stund gøres endnu et forsøg på at genstarte processen i en ny udgave af Forfatningskommissionen, hvis kommissorium blev ændret i slutningen af marts 2019, så det nu alene skal udarbejde et udkast til en forfatning for et selvstændigt Grønland (Naalakkersuisut 2019).

Kalaallit pilluaritsi

Jubilæumsdagen 21. juni 2019 - 10 år for Grønlands Selvstyre og 40 år for Hjemmestyret - er en oplagt anledning til at forsøge at grave et spadestik dybere. Hvordan kan fremtidens Grønland komme til at forme sig, hvis ønsket om løsrivelse bliver til virkelighed? Selvstændighedsspørgsmålet bliver ofte diskuteret i en dansk kontekst, hvor danske meningsdannere, forskere, og politikere dominerer, mens grønlandske stemmer uden for de politiske kredse sjældent kommer til orde. Ambitionen med dette temanummer er at give et talerør til nogle af de grønlandske stemmer, som har særligt indgående kendskab til nogle af de mest centrale sektorer, der vil blive berørt af en løsrivelse fra Rigsfællesskabet. Med udgangspunkt i deres egne erfaringer og indsigt reflekterer de over status på

netop deres område: Hvad er den historiske udvikling? Hvor er udviklingen på vej hen? Med hvilke mulige konsekvenser? Hvad skal der til for at tage næste skridt på selvstændighedsstigen? Temanummeret er ikke et forsøg på at fælde dom over, hvorvidt selvstændighed for Grønland er ønskværdig eller mulig, men at bidrage til en mere kvalificeret og nuanceret debat ved at belyse nogle potentielle konsekvenser og centrale spørgsmål inden for de enkelte samfundsområder.

Den grønlandske samfundsmodel ligner på en lang række områder den danske. Kritikere mener, at Grønland dermed har spildt noget af det potentiale, som Hjemmestyre og Selvstyre egentlig ville kunne have forløst. Samfundsmodellen er imidlertid ikke tilpasset til arktiske forhold og det har skabt et samfund, der er dyrt i drift set i forhold til landets størrelse og befolkning. Spørgsmålet er om og hvordan en løsrivelse fra Danmark vil ændre på dette i dag, hvor Grønland selv er blevet en aktør på den globale scene. Hvordan vil Grønland for eksempel stille sig på udenrigsområdet^{vii}, og hvilke internationale samarbejdspartnere vil man vælge? Allerede i dag går bølgerne højt, når mulige partnerskaber med blandt andet Kina og USA diskuteres. I efteråret 2018 fik et tilbud fra den danske statsminister om et substantielt bidrag til finansiering af flere internationale lufthavne i Grønland dele af den grønlandske befolkning til at rynke på næsen og politikere til at smække med døren. Tilbuddet ramte lige ned i diskussionen om, hvor stor indflydelse Danmark skal have i Grønland, og man var bange for at blive underlagt krav om dansk indflydelse. Resultatet var, at regeringskoalitionen gik i opløsning.

Også på de områder, der er tæt på borgernes hverdag, står de interessante dilemmaer i kø: Hvordan vil man sikre tilstrækkelig kapacitet i og bemanning af den offentlige service? Kan de grønlandske medier kompensere for, at danske journalister i endnu mindre grad end i dag vil interessere sig for grønlandske forhold, hvis Grønland træder ud af Rigsfællesskabet? Hvordan sikrer man, at alle har adgang til et varieret medieudbud, der understøtter udviklingen af en nation? Og kan man overhovedet sikre armslængde og uafhængighed til kritisk journalistik i et samfund med kun 57.000 borgere? Selvstændighed er meget mere end praktikaliteter. Det er i meget høj grad et spørgsmål om følelser. Kultur og identitet^{viii} ikke mindst. Hvordan vil det påvirke den grønlandske kultur, hvis løsrivelse bliver til virkelighed og Grønland skal finde nye tætte internationale allierede i stedet for Danmark? Der findes formentlig ikke mange eksempler på grønlændere, der ikke er familiemæssigt knyttet til Danmark. Hvad vil en løsrivelse betyde for deres identitet? Og hvordan udvikles samfundet i retning af selvstændighed, når det eksempelvis samtidig er et ønske om at bevare fangsttraditioner og overlevering af disse, i en tid hvor prisvenlige forarbejdede fødevarer er let tilgængelige på hylderne og hvor klimaforandringer^{ix} grundlæggende ændrer de ”traditionelle” grønlandske levevilkår? Disse spørgsmål – og mange flere – ligger til grund for arbejdet med dette temanummer, som vi håber, vil bidrage til en mere oplyst og nuanceret diskussion af, hvilke muligheder, udfordringer og dilemmaer Grønland kan tænkes at stå overfor, hvis selvstyre afløses af selvstændighed.

Resuméer af temanummerets artikler

Jakob Janussen | *Grønlands vej til større selvbestemmelsesret: Muligheder og begrænsninger i juridiske, administrative og andre perspektiver*

Det grønlandske folks inddragelse i landets styring siden 1860 var i begyndelsen stærkt begrænset. Først ved hjemmestyrets indførelse i 1979 fik det lokale parlament i Grønland egentlig lovgivningskompetence på visse områder. Alle større sagsområder overtaget fra den danske stat blev ledsaget af et bloktilskud. Hjemmestyreløven blev afløst af en selvstyrelov i 2009. Listen over de sagsområder, som kunne overtages fra staten, blev udvidet betragteligt. Udgifter vedrørende sagsområder, som selvstyret kan overtage, skal afholdes af selvstyret selv. De formelle begrænsninger for det grønlandske folks ret til større selvbestemmelse er formindsket betydeligt, specielt i den allerseneste tid. Mulighed for selvbestemmelse begrænses dog også af bl.a. geografiske, befolkningsmæssige og erhvervs-mæssige forhold. Det grønlandske samfund er endvidere karakteriseret ved den offentlige sektors dominans. Dette er en væsentlig forhindring for at Grønlands økonomi kan blive mere selv bærende. Selvom de formelle begrænsninger i grønlandsk ret til selvbestemmelse er blevet reduceret, sætter andre forhold en grænse for en realisering af denne ret.

Nauja Bianco | *Ender Grønlands økonomi og erhvervsudvikling i fisk?*

Hvilke dilemmaer og udfordringer står Grønland overfor i lyset af ønsket om fremtidig selvstændighed? Artiklen dykker ned i de centrale spørgsmål, der knytter sig til økonomien og erhvervsstrukturen i Grønland og reflekterer over, hvad udviklingen på disse områder fortæller os om det grønlandske samfund i dag og dets muligheder i en fremtid, der kan byde på løsrivelse fra Rigsfællesskabet. Artiklen viser, at – udover bloktilskuddet fra Danmark og aftalte indtægter fra EU, som udgør ca. 60 procent af Selvstyrets indtægter – grundlaget for Grønlands økonomi og erhvervsstruktur siden 1950'erne og 60'erne har været fiskeriet, der stadig blomstrer. Artiklen viser dog også, at Grønlands økonomi er enkeltstrenget og dermed følsom overfor udsving og ikke alene kan dække indkomstbehovet for et selvstændigt Grønland. Artiklen påpeger, at selvstændighed vil kræve, at den grønlandske økonomi diversificeres og at erhvervsstrukturen udvikles. Særligt kunne den marine industri indenfor bioøkonomi udgøre et potentiale for innovation og produktudvikling. Der er også plads til iværksætterier inden for den kulturelle og kreative industri. Turismeindustrien skal fortsat udvikles, og en omfattende strategi for at tiltrække udenlandske og direkte investeringer til Grønland bør udvikles.

Naja Carina Steenholdt | *Livsformer & livskvalitet i Grønland: Et indblik i sammenhængen og den potentielle udvikling*

I denne artikel undersøges det nærmere, hvordan livsformer og livskvalitet hænger sammen i Grønland set i et samfundsvidenskabeligt perspektiv. Artiklen forholder sig endvidere til, hvordan dette hænger sammen med landets udvikling mod selvstændighed. Livskvalitet og forestillingen om det gode liv hører til det kulturelle og værdiladede i en livsform. Det er med andre ord en forestilling om, hvordan tingene bør, skal, eller kan være, for at vi kan føle, at livet er godt. Men det betyder også noget, hvor man bor. Det er en klassisk opfattelse, at man har en væsentligt anderledes livsform i en by kontra en bygd, og har forskellige værdier og holdninger til, hvad livskvalitet kan være. Artiklen, som er et indledende studie på området, vil på baggrund af resultater fra et sociologisk feltarbejde i Sydgrønland i 2018, samt gennem en analyse og diskussion af livskvalitet og etnologen Thomas Højrup's livsformsanalyse, stille spørgsmålene: Hvordan hænger livsformer og livskvalitet sammen i Grønland? Og er der en sammenhæng med den nuværende udvikling mod selvstændighed? Artiklen fremfører, at livsformer og livskvalitet i høj grad er forbundet med relationer til familie, natur og arbejde, men at det grønlandske folks evne til at tilpasse sig også spiller en rolle i forholdet mellem livsformer og livskvalitet.

Signe Ravn-Højgaard | *Medier og selvstændighed i Grønland*

Denne artikel diskuterer, hvad grønlandsk selvstændighed vil kunne tænkes at betyde for mediesystemet i Grønland, samt hvilke tiltag, der kan være nødvendige for at bevare stærke grønlandske medier i fremtiden. Først beskrives mediesystemet i Grønland ved hjælp af Manuel Puppis' (2009) teori om særtræk ved mediesystemer i små stater. Det ses, at det grønlandske mediesystem er opbygget ud fra en målsætning, hvor medierne skal understøtte det grønlandske samfund ved at være uafhængige og mangfoldige, styrke det grønlandske sprog og levere kvalitetsjournalistik, der kan løfte samfundsdebatten. Det grønlandske mediesystem er småt og sårbart over for bl.a. globale tendenser, der medfører, at traditionelle medier mister brugere og annonceindtjening til digitale platforme som Facebook og streaming-tjenester. Artiklen argumenterer for, at mediernes sårbarhed bliver større, hvis Grønlands selvstændighed medfører strammere offentlig økonomi, hvilket kan gøre det sværere for dem at udfylde deres funktion i samfundet. En interventio-nistisk medieregulering kan derfor være en forudsætning for stærke grønlandske medier, der kan udgøre en samlende og nationsopbyggende institution.

Mininnguaq Kleist | *Grønlands udenrigspolitik og internationale relationer: Nuværende rammer og mulig udvikling i et selvstændighedsperspektiv*

Indledningsvist introducerer artiklen de juridiske og politiske rammer for Grønlands internationale og udenrigspolitiske ageren under nugældende selvstyrelov og den danske grundlov. Selvom Danmark i henhold til grundloven besidder kompetencerne i kongeriget for udenrigspolitikken, gøres det også klart, at virkeligheden er en smule mere kompliceret, og at Grønland ikke er uden sine kompetencer, rettigheder og demokratisk ansvar for det grønlandske folk indenfor udenrigspolitikken. Med udgangspunkt i Grønlands tidligere koloni-status under FN og folkeretten for kolonier, samt førnævnte lovgivning, behandles Grønlands udenrigspolitiske udviklingsmuligheder i et selvstændighedsperspektiv. Mulighederne under en mulig forbundsstats-model eller et Free Association-forhold med Danmark berøres, hvoraf sidstnævnte fremhæves som værd at stræbe efter. Artiklen går ikke i dybden med enkeltsager, men fokuserer på rammer og relevante emner, såsom sikkerhedspolitik, medlemskaber af mellemfolkelige organisationer og praktiske aspekter som kapacitetsovervejelser.

Litteratur

- Ackrén, M. (2014). Greenlandic Paradiplomatic Relations. I: Heininen, L. (ed.) *Security and Sovereignty in the North Atlantic*. London: Palgrave Macmillan, s. 42-61.
DOI: https://doi.org/10.1057/9781137470720_4
- Agneman, G & Minor, K (2018). Greenlandic Perspectives Survey. Tilgængelig på: <https://samf.ku.dk/nyheder/i-groenland-maerker-de-klimaforandringerne-paa-egen-krop/> [Tilgået d. 4. maj 2019].
- Bjørst, L. (2012). Politiske positioner og skift i den grønlandske klimadebat fra 2001 til 2011. *Grønland*, årg. 60(1), s. 2-19.
- Bjørst, L. (2018). The right to 'sustainable development' and Greenland's lack of a climate policy. I: Gad, U. & Strandsbjerg, J. (red.), *The Politics of Sustainability in the Arctic*. New York: Routledge, s. 121-135.
- Breum, M. (2014). *Balladen om Grønland – trangen til løsrivelse, råstofferne og Danmarks dilemma*. København: Gyldendal.
- Gad, U.P. (2005). Dansksprogede grønlænderes plads i et Grønland under grønlandisering og modernisering. En diskursanalyse af den grønlandske sprogdebat – læst som identitetspolitisk forhandling, København: Afdeling for Eskimologi og arktiske studier (*Eskimologis Skrifter* no. 19)
- Gad, U.P. (2016). *National identity politics and postcolonial sovereignty games. Greenland, Denmark and the European Union*. Meddelelser om Grønland 353, Man & Society 43. København: Museum Tusulanum Publishers.
- Gad, U.P. (2017). What kind of nation state will Greenland be? Securitization theory as a strategy for analyzing identity politics. *Politik*, årg. 20(3), s.104-120.
<https://doi.org/10.7146/politik.v20i3.97156>
- Hjemmestyreløven (1979). *Lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands Hjemmestyre*, Inatsisartut. Tilgængelig på: <https://ina.gl/media/2529984/hjemmestyreloven-dkpluskal.pdf> [Tilgået d. 22. november 2018].
- Høiris, O. & Marquadt, O. (2011). *Fra vild til verdensborger*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Jacobsen, M. (2015). The power of collective identity narration: Greenland's way to a more autonomous foreign policy. *Arctic Yearbook 2015*. Akureyri: Northern Research Forum, s. 102–118.
- Jacobsen, M. (2019a *forthcoming*). Greenland's Arctic Advantage: articulations, acts and appearances of sovereignty games. *Cooperation & Conflict*.
- Jacobsen, M. (2019b *forthcoming*). Arktis: Grønlands strategiske arena for større udenrigspolitisk suverænitet. *Politica*.
- Jacobsen, M. & Gad, U.P. (2018). Setting the scene in Nuuk: Introducing the cast of characters in Greenlandic foreign policy narratives. I: K.S. Kristensen & J. Rahbek-Clemmensen (red.), *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic: Postcolonial Paradiplomacy between High and Low Politics*. Routledge:

- Routledge Research in Polar Regions, s. 11-27.
<https://doi.org/10.4324/9781315162645-2>
- Jacobsen, M. & Herrmann, V. (2017). Introduction: Arctic International Relations in a Widened Security Perspective. *Politik*, årg. 20 (3), s. 6-14.
<https://doi.org/10.7146/politik.v20i3.97174>
- Kleivan, I. (1999). Sprogdebatten. I: J. Lorentzen, E. Jensen and H. Gulløv (red.), *Inuit, kultur og samfund – en grundbog i eskimologi*. Aarhus: Systime.
- Kristensen, K. S. & Rahbek-Clemmensen, J. (2018). *Greenland and the International Politics of a Changing Arctic: Postcolonial Paradplomacy between High and Low Politics*. Routledge: Routledge Research in Polar Regions.
<https://doi.org/10.4324/9781315162645>
- Langgård, K. (1998). An examination of Greenlandic awareness of ethnicity and national self-consciousness through texts produced by Greenlanders 1860s-1920s. *Études/Inuit/Studies*, 1 January 1998, årg. 22(1), s. 83-107.
- Lauritzen, P. (1997). *Philip Lauritzen i Grønland. 21 års journalistik*, (Red: A. Uhd Jepsen), København: Tiderne Skifter.
- Lynge, F. (1999). *Selvstændighed for Grønland?* København: Arctic Information.
- Lynge, F. (2002). Den vanskelige tango - en indvendig rundtur i Riget / Tango Nalunartoq.Naalagaaffiup iluanut pulatt. Nuuk: Atuagkat.
- Naalakkersuisut (2019). *Kommissorium for Forfatningskommissionen offentliggøres*, 29. marts 2019. Tilgængelig på: https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Nyheder/2019/03/2903_forfatningskommission [Tilgået d. 4. maj 2019].
- Petersen, H. (2006). *Grønland i Verdenssamfundet. Udvikling og forandring af normer og praksis*, Nuuk: Atuagkat.
- Petersen, R. (1991). The Role of Research in the Construction of Greenlandic Identity. *North Atlantic Studies*, årg. 1(2), s. 17-22.
- Sejersen, F. (1999). At være grønlænder – hvem sætter grænserne? I: J. Lorentzen, E. Jensen and H. Gulløv, (red.), *Inuit, kultur og samfund – en grundbog i eskimologi*. Århus: Systime, s. 126–131.
- Skydsbjerg, H. (2002). Selvstændighed, men..., *Sermitsiaq*, nr. 48, s. 22.
- Skydsbjerg, H. & Turnowski W. (2016). Massivt flertal for selvstændighed. *Sermitsiaq.ag*. Tilgængelig på: <http://sermitsiaq.ag/node/192275> [Tilgået d. 22. november 2018].
- Statsministeriet (2009). Lov om Grønlands Selvstyre. Tilgængelig på: <http://www.stm.dk/multimedia/selvstyreloven.pdf> [Tilgået d. 21. november 2018].
- Sume – lyden af en revolution* (2014). [film] Inuk Silis Høegh & Emile Hertling Péronard. Anorak Film.
- Søbye, G. (2013). *Modernization and Heritage*. Ilisimatusarfik, Nuuk: Forlaget Atuagkat.
- Sørensen, A.K. (1983). *Danmark-Grønland i det 20. århundrede – en historisk oversigt*, København: Nyt Nordisk Forlag

- Thisted, K. (2017). The Greenlandic Reconciliation Commission: Ethnonationalism, Arctic Resources, and Post-Colonial Identity. I: L.-A. Körber, S. MacKenzie & A.S. Westerstahl (red.), *Arctic Environmental Modernities From the Age of Polar Exploration to the Era of the Anthropocene*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, s. 231-246. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-39116-8_14
- Thomsen, H. (1998). Ægte grønlændere og nye grønlændere – om forskellige opfattelser af grønlandskhed. *Den Jyske Historiker*, nr. 81, s. 21-55.
- Turnowski, W. (2017). Selvstændighed kun uden forringelser. *Sermitsiaq.ag*. Tilgængelig på: <https://sermitsiaq.ag/node/195511>[Tilgået d. 22. november 2018].

Noter

- ⁱⁱ Rebekka J. Knudsen er i dag selvstændig konsulent, men var ved temanummerets begyndelse ansat hos *Greenland Perspective*.
- ⁱⁱ For mere om det dansk-grønlandske forhold se bl.a. Finn Lynges *Den vanskelige tango* (2002) og *Selvstændighed for Grønland?* (1999), Martin Breums *Balladen om Grønland* (2014) og Ulrik Pram Gads *National Identity Politics and Postcolonial Sovereignty Games: Greenland, Denmark, and the European Union*.
- ⁱⁱⁱ Dokumentarfilmen *Sume – lyden af en revolution* af Inuk Silis Høegh og Emile Hertling Péronard fortæller om den tætte relation mellem musikken og den grønlandske samfundsudvikling i 1970'erne.
- ^{iv} Som ikke spillede harmonika, men var digter.
- ^v Et godt indtryk af tiden op til og efter Hjemmestyrets indførelse kan fås ved at samlæse: *Philip Lauritzen i Grønland. 21 års journalistik*, Skydsbjergs artikel 'Selvstændighed, men...', og Sørensens *Danmark-Grønland i det 20. århundrede – en historisk oversigt*.
- ^{vi} For mere om sikkerhedspolitik i Arktis, se da *Tidsskriftet Politik*s temanummer 3, 2017: 'Arctic International Relations in A Widened Security Perspective'. Kan downloades frit via dette link: <https://tidsskrift.dk/politik/issue/view/6917>
- ^{vii} Som skrevet i Selvstyrelovens §12: "Naalakkersuisut kan med fremmede stater og internationale organisationer forhandle og indgå folkeretlige aftaler på rigets vegne, herunder forvaltningsaftaler, som alene vedrører Grønland og fuldt ud angår overtagne sagsområder". For analyser af, hvordan Grønland forvalter – og i nogle tilfælde forsøger at udvide – denne udenrigspolitiske kompetence, se da: Petersen 2006; Ackrén, 2014; Jacobsen, 2015, 2019ab; Gad, 2016; Kristensen og Rahbek-Clemmensen, 2018; Jacobsen og Gad, 2018.
- ^{viii} Hvad der definerer grønlandsk identitet og hvem, der kan kalde sig grønlændere bliver også ofte hyppigt debatteret. For mere om denne debat, se bl.a. Petersen 1991; Langgård 1998; Thomsen 1998; Kleivan 1999; Sejersen 1999; Gad 2004; Høiris & Marquadt 2011; Søbye 2013; Gad 2017; Thisted 2017.
- ^{ix} Se Bjørst 2012 og 2017 for mere om den grønlandske klimadebat.

Grønlands vej til større selvbestemmelsesret: Muligheder og begrænsninger i juridiske, administrative og andre perspektiver

Jakob Janussen, cand. scient. pol. og dr.h.c.

Det grønlandske folks inddragelse i landets styring siden 1860 var i begyndelsen stærkt begrænset. Først ved hjemmestyrets indførelse i 1979 fik det lokale parlament i Grønland egentlig lovgivningskompetence på visse områder. Alle større sagsområder overtaget fra den danske stat blev ledsaget af et bloktilskud. Hjemmestyreloven blev afløst af en selvstyrelov i 2009. Listen over de sagsområder, som kunne overtages fra staten, blev udvidet betragteligt. Udgifter vedrørende sagsområder, som selvstyret kan overtage, skal afholdes af selvstyret selv. De formelle begrænsninger for det grønlandske folks ret til større selvbestemmelse er formindsket betydeligt, specielt i den allerseneste tid. Mulighed for selvbestemmelse begrænses dog også af bl.a. geografiske, befolkningsmæssige og erhvervsmæssige forhold. Det grønlandske samfund er endvidere karakteriseret ved den offentlige sektors dominans. Dette er en væsentlig forhindring for, at Grønlands økonomi kan blive mere selv bærende. Selvom de formelle begrænsninger i grønlandsk ret til selvbestemmelse er blevet reduceret, sætter andre forhold en grænse for en realisering af denne ret.

Indledning

Artiklens noget omstændelige overskrift antyder til dels, at der såvel er juridiske som administrative muligheder for at øge Grønlands selvbestemmelsesret, men at der sandelig også er andre begrænsninger, som der vil blive gjort rede for i artiklen. Det er endvidere relevant at behandle politiske og administrative muligheder og begrænsninger i sammenhæng, idet der i historisk sammenhæng ikke var en klar adskillelse mellem den lovgivende og administrative myndighed i en meget lang periode. Endvidere bør disse to områder behandles i sammenhæng, når og såfremt man måtte ønske at ændre det ene eller det andet område, idet disse to absolut er indbyrdes afhængige af hinanden. Endelig er der andre såvel interne som eksterne forhold, som absolut har betydning at have i øjemed, såfremt man ønsker at øge landets og befolkningens selvbestemmelsesret.

Det har været en eksplicit forudsætning for såvel hjemmestyreordningen som selvstyreordningen i Grønland, at de skulle etableres inden for rammerne af den gældende danske grundlov af 1953. Det vil fremgå af artiklen, at de grundlovmæssige begrænsninger for Grønlands større selvbestemmelsesret, som blev lagt til grund for såvel

hjemmestyreordningen af 1979 som selvstyreordningen af 2009 i høj grad er blevet reduceret i løbet af en forholdsvis kort årrække. Artiklen fokuserer endvidere på, at en reel selvbestemmelsesret for den grønlandske befolkning også forudsætter en mere selv bærende grønlandsk økonomi, hvor det nuværende store offentlige administrative apparat samt betydelige økonomiske overførsler udefra er med til at sætte alvorlige begrænsninger herfor. Imidlertid er det nødvendigt at påpege såvel interne som eksterne forhold i Grønland af ikke-juridisk eller -administrativ karakter, som har betydning for den større selvbestemmelsesret, som stort set samtlige politiske partier går ind for. Derfor har det været nødvendigt at behandle forfatningsretlige og administrative forhold inden for en bredere ramme og omtale disse ganske kortfattet. Det er endelig ikke nok at se og vurdere nuværende forhold i et hvilket som helst samfund uden at omtale det historiske arvegods, som landet slæber rundt på. Derfor den ret udførlige gennemgang af Grønlands politiske forhistorie, som ovenikøbet ikke ligger ret langt tilbage.

Grønlands politiske udvikling: et kort oprids

Grønland var i en lang periode dansk koloni. Koloniperioden startede ved Hans Egedes ankomst til landet i 1721 og varede frem til grundlovsændringen i 1953, da Grønland blev omfattet af den danske grundlov. Denne periode kan karakteriseres som en meget omfattende central- og fjernstyring af Grønland fra den danske stats side, i en lang årrække repræsenteret af Grønlands Styrelse, som lokalbefolkningen med et rammende udtryk kaldte *Naalagarsuit* (De store Herrefolk) og dens lokale repræsentanter i landet, nemlig inspektørerne (senere landsfogederne) for henholdsvis Nord- og Sydgrønland samt kolonibestyrerne for de enkelte kolonidistrikter.

I midten af 1800-tallet, inddrog kolonimagts repræsentanter¹ i Grønland lokalbefolkningen i forvaltningen af de enkelte kolonidistrikter. Baggrunden for det var en meget omfattende social nød, forårsaget af at den overvejende del af befolkningen, som næsten udelukkende levede af fangst af sæler, solgte sælernes skind og spæk til staten for at få råd til at købe kaffe, sukker og tobak i stedet for at bruge dem til husholdning, opvarmning af deres små boliger og vedligeholdelse af deres erhvervsredskaber. Inspektøren for Sydgrønland H. J. Rink skriver i sin indberetning fra sidst i 1850'erne, at 140 mennesker i Sisimiut- og Maniitsoq-distriktet døde inden for et år pga. sult, eller fordi de frøs ihjel (Oldendow 1936, 47).

Inddragelsen af lokalbefolkningen i forvaltningen skulle ske ved oprettelse af de såkaldte forstanderskaber. Disse bestod som regel af den stedlige kolonibestyrer, præst, missionær, læge - hvis der var ansat en sådan - samt en overkateket, som alle var statsansatte. Disse supplerede sig med de dygtigste fangere med egen husstand. Der var med andre ord langt fra at tale om noget, der lignede almindelig valgret.

¹ I spidsen var inspektør for den sydlige del af Grønlands vestkyst, H. J. Rink, og seminarielærer Samuel Kleinschmidt.

Forstanderskaberne blev oprettet med en vis tøven hos en del af lokalbefolkningen og kolonimagtens repræsentanter. Selv inspektøren for Nordgrønland var direkte modstander af ordningen (Oldendow 1936, 54). Endelig var der i de enkelte kolonidistrikter forskellig opfattelse af, hvilke opgaver forstanderskaberne primært skulle beskæftige sig med. Forstanderskaberne havde til opgave at opretholde ro og orden, uddele fattighjælpen, fordele forstanderskabets overskud, den såkaldte repartition, hvor fordelingen var afhængig af modtagerens erhvervsdygtighed og familiestørrelse. De økonomiske midler til forstanderskabernes drift blev tilvejebragt ved at opkræve en vis procentdel af fangernes indtægter ved salg af deres produkter til staten (jf. Oldenow 1936, 41-92; Wilhjelm 2001, 186).

Regler, der skulle gælde for samfundet i Grønland, blev udstedt af regeringen uden at inddrage den lovgivende forsamling. Dette gjaldt frem til begyndelsen af det 20. århundrede, idet de første love, der skulle gælde for befolkningen i Grønland, blev vedtaget i 1905. Det drejede sig om love for kirken og skolevæsenet (Sørensen 1983, 27).

I 1911 blev der oprettet to landsråd for henholdsvis Nord- og Sydgrønland samt lokale kommuneråd. Sidstnævnte til erstatning for forstanderskaberne. Frem til 1963 havde Avanersuaq og Østgrønland ingen repræsentation i Landsrådet og heller ingen kommunalbestyrelser, idet staten anså, at befolkningen i disse distrikter ikke var moden nok i udviklingsmæssig henseende til at blive inddraget i politiske og forvaltningsmæssige beslutninger vedrørende egne anliggender. I stedet var der i disse distrikter fangerråd. Landsrådene havde primært rådgivende funktion over for regeringen i København, selvom de også fik tillagt en meget begrænset regelfastsættende myndighed, primært angående fredning af fangststyr og områder samt socialforsorg. Disse regler, såkaldte landsrådsvedtægter skulle dog stadfæstes af statens repræsentanter for at være gældende.

Valgret og valgbarhed til landsrådene samt kommunerådene var stærkt begrænsede. Således fik kvinderne eksempelvis først valgret og valgbarhed i 1948 (Olsen 2005, 37). Formændene for landsrådene var statens øverste repræsentanter i Grønland; dvs. landsfogederne for henholdsvis Nord- og Sydgrønland. Da de to råd blev lagt sammen i 1951, samtidig med at kommunerådene blev nedlagt og erstattet af kommunalbestyrelser. Landshøvdingen over Grønland blev født formand for Grønlands Landsråd samtidig med, at dennes ansatte fungerede som rådets sekretariat. Først i 1967 fik Landsrådet mulighed for selv at vælge sin formand fra sin midte samt at begynde opbygningen af sit eget sekretariat.

Uden at gå i detaljer bør 2. verdenskrig og de første år efter krigens ophør omtales ganske kort. Den grønlandske befolkning fik under krigen for alvor øjnene op for, at der eksisterede en helt anderledes verden uden for det af staten afskærmede og koloniserede Grønland. Der skulle dog bitre interne kampe i den omnipotente Grønlands Styrelse og to kommissioner til for at tage afgørende skridt i retning af at bringe landets kolonistatus til ophør og begynde at omlægge landets hovederhverv fra fangst til fiskeri. Medvirkende hertil var et varmere klima, der var begyndt at gøre sig gældende i 1920'erne, hvilket blandt andet resulterede i mulighed for at fange torsk, der som saltfisk kunne sælges til

de vestlige krigsførende nationer til pæne priser (Sørensen 1983, 115-142; Heinrich 2012, 165-271).

Sekretariatsbetjeningen for kommunerådene og fra 1951 kommunalbestyrelserne blev varetaget af statens repræsentanter; i perioden fra 1951 og frem til midten af 1970'erne af kæmnere ansat af staten. I forbindelse med kommunalreformen i midten af 1970'erne fik kommunerne med virkning fra 1. januar 1975 mulighed for at opkræve kommuneskat, idet kommunernes økonomi indtil da udelukkende hvilede på indirekte skatter samt tilskud fra staten (Lovbekendtgørelse for Grønland nr. 419 af 1. august 1974 om kommuneskat).

Den grønlandske befolknings medbestemmelse over egne forhold startede altså nærmest som petitisser. De ændringer som fandt sted i koloniperioden, og fortsatte helt frem til hjemmestyrets indførelse i 1979, må betegnes som ganske minimale, og der var aldrig tale om principielle ændringer. Først ved indførelse af hjemmestyre pr. 1. maj 1979 fik folkevalgte organer i Grønland en decideret selvstændig lovgivende og administrativ kompetence. Fra da af begyndte en overførsel af såvel politisk som administrativ kompetence fra staten til politiske og administrative organer i selve Grønland. Rækkevidden af denne mulighed for overførsel er dog - som det vil fremgå senere i artiklen - begrænset af, hvad der anses som forfatningsmæssigt muligt, idet såvel hjemmestyreordningen af 1979 som selvstyreordningen af 2009 ifølge den gældende lovgivning skulle og skal finde sted inden for rammerne af den gældende grundlov i Danmark.

Begrebsmæssige uklarheder

Den almindelige opfattelse af, hvad man skal lægge i begreberne hjemmestyre, selvstyre og offentlig administration har efter min mening været med til at forplumre diskussionen om disse emner. Derfor er det vigtigt at gøre rede for disse begreber inden den videre analyse.

For det første er begreberne hjemmestyre og selvstyre ikke entydige. Der er tale om en glidende overgang imellem hjemmestyre og selvstyre, og det kan derfor i nogle tilfælde være vanskeligt at skelne. For det andet har det været svært at finde dækkende betegnelser for disse to begreber på grønlandsk, hvor det har været nødvendigt at opfinde begreberne *namminersorneruneq* for hjemmestyre og *namminersorneq* for selvstyre. Derudover bruges begrebet *namminiilivinneq* om selvstændighed.

Forvirringen om, hvad man skal lægge i begrebet 'offentlig administration' er endnu mere udtalt. Det hænger helt givet sammen med, at det igennem Grønlands historie i overvejende grad har været staten eller kommunerne at tage sig af fælles opgaver i samfundet, hvad enten det drejer sig om administration, socialforsorg, handel, opkøb af produkter, lån til husbyggeri og produktionsmidler mv.

Med til at øge begrebsforvirringen skyldes endvidere den gængse oversættelse af begrebet 'administration' til grønlandsk, nemlig *allaffissorneq*, som med Mogens

Glistrups bevidste omskrivning meget nemt kan oversættes til papirnusseri eller kontornusseri i stedet for *forvaltning*. Men ret beset er offentlig administration ikke blot en mekanisk forvaltning og implementering af lovgivningen, men indebærer tillige en selvstændig stillingtagen til en lang række spørgsmål, som er nødvendige for fuldtud at forvandle en hensigt til virkelighed i overensstemmelse med gældende forvaltningsret. Det synes mere rammende at bruge udtrykket *offentlig forvaltning*, som på grønlandsk ikke bør oversættes til *pisortat allaffissornerat*, men til *pisortat ingerlatsinerat*. De ovennævnte vage begreber om hvad det offentlige bør beskæftige sig med og de tvivlsomme oversættelser af begreberne hjemmestyre, selvstyre og administration til grønlandsk har været med til at gøre det svært at bruge dem entydigt og operationelt.

Juridiske overvejelser forud for grundlovsændringen i 1953

Afkoloniseringsspørgsmålet var et meget varmt emne i FN-regi i perioden efter afslutningen af 2. verdenskrig. Efter omfattende overvejelser var der enighed i verdensorganisationen om, at ophør af et territoriums kolonistatus kunne finde sted i form af enten 1) uafhængighed, 2) fri association med den tidligere kolonistat eller 3) integration i en anden stat (DIIS 2007, 83; Grønlandsk-dansk selvstyrekommission 2008, 378-384).² (Se også Mininnguaq Kleists artikel i dette temanummer, hvor han skriver om denne proces i relation til udviklingen af Grønlands udenrigspolitik og internationale relationer).

Overvejelserne om ophør af Grønlands kolonistatus fandt i årene 1951-53 primært sted i Rigsdagens Grønlandsudvalg (DIIS 2007, 197-200). Responsa afgivet af stats- og folkeretsekspertene Poul Andersen og Alf Ross, der var tilknyttet Forfatningskommissionen som konsulenter, kom til at spille en fremtrædende rolle. Mens Poul Andersen gik ind for integrationssporet, var Alf Ross oprindelig af den opfattelse, at udvikling af selvstyre inden for fællesskabets rammer tillige burde indgå, idet hans forslag til artikel 1 i grundloven lød: ”Danmarks rige udgør en enhed. Alle dets dele er repræsenteret på rigsdagen. I kraft af deres særstilling i national, historisk og geografisk henseende udgør Færøerne og Grønland hver for sig selvstyrende folkesamfund inden for rigsenheden. Selvstyrets omfang og ordning fastsættes ved lov.” (ibid., 204). Da det kom til stykket, var det kun integrationssporet, der blev kommunikeret videre til Grønlands Landsråd, som tiltrådte forslaget i september 1952 (ibid., 218).

² Se også Udenrigsministeriets notat af 15. august 2005 om det grønlandske folks selvbestemmelsesret i henhold til folkeretten.

Ændret opfattelse af grundlovens rammer for overførsel af kompetence

Ifølge kommissorierne for såvel Hjemmestyrekommissionen, der påbegyndte at arbejde sidst i 1975, og Den grønlandsk-danske selvstyrekommission af 2004 skulle såvel de påtænkte hjemmestyre- som selvstyreordninger etableres inden for rammerne af den gældende danske grundlov.³

Opfattelsen af, hvilke muligheder grundloven giver for overførsel af kompetence fra stat til henholdsvis hjemme- og selvstyre, ændrede sig dog hurtigt. Eksempelvis blev det oplyst af Statsministeriet over for hjemmestyrekommissionen af 1975, at overførsel af retsplejen ikke lod sig gøre.⁴ Dette blev begrundet med, at den dømmende myndighed var et hele, hvor dele af denne ikke var muligt at overføre til hjemmestyret. Således figurerede den dømmende myndighed på listen over de områder, der skulle forblive hos staten; men allerede et årti senere oplyste Justitsministeriet over for Den grønlandske Retsvæsenkommission, at det var muligt at overføre dele af den dømmende myndighed til hjemmestyret på den betingelse, at den øverste dømmende myndighed stadig skulle være Højesteret, samt at overførsel forudsatte ændring af hjemmestyreloven.⁵

Det vil føre for vidt og ende i nogle spidsfindige juridiske teknikaliteter at referere den efterhånden meget omfattende litteratur om hjemmestyre- og selvstyreordningernes forenelighed med grundloven, som er skrevet af såvel stats- som folkeretsekspertter. I nyere tid skrev Frederik Harhoff i sin doktordisputats (Harhoff 1993, 242), at hjemmestyreordningernes kompetence er grundlovsumiddelbar og derfor ikke kan ophæves eller ændres ensidigt af rigsmyndighederne, mens folkeretsprofessor og advokat Ole Spiermann - som fungerede som juridisk rådgiver for den grønlandske sides medlemmer af Den grønlandsk-danske Selvstyrekommission - i sin bog fra 2007 (Spiermann 2007, 88-89) konkluderer, at hjemmestyrelovene for Færøerne og Grønland i bund og grund er forfatningsstridige, fordi grundloven ikke tillader en så vidtgående delegation, som det skete med lovene, men at der er forfatningsmedholdelige hjemlet i forfatningsretlig sædvane, samt at ordningerne har fået karakter af forfatningsretlige institutioner.

Der er for nærværende ingen endelig afklaring af spørgsmålet om, hvorvidt hjemme- og selvstyreordningerne i Grønland og på Færøerne er grundlovsstridige eller ej, da spørgsmålet aldrig er blevet forelagt for domstolene, herunder Højesteret, til afgørelse (Danielsen 2008, 365).

³ Se også: Betænkning 837/1978 om Hjemmestyre i Grønland, bind 2: Bilag 1 Kommissorium for kommissionen om hjemmestyre i Grønland, bind 2 bilag om hjemmestyreordningen s. 5-6; Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland, kommissionens kommissorium s. 14-15, april 2008; Skrivelse af 23. december 1975 fra Statsministeriet til Hjemmestyrekommissionen af 1975; Betænkning nr. 837/1978 om Hjemmestyre i Grønland, bind 2 s. 5-6.

⁴ Jf. note 12 anførte skrivelse fra Statsministeriet af 23/12 1975.

⁵ Justitsministeriets notat af 11/11 1997 om mulighederne for at overføre retterne, politiet og kriminalforsorgen til det grønlandske hjemmestyre, Betænkning nr. 1442/2004 om det grønlandske retsvæsen, s. 1315 og 2222-2232. Se også Justitsministeriets notat af 3. november 2004 om adgangen til at overføre yderligere beføjelser.

Ændret politisk opfattelse

Et andet område, som staten ikke ville give slip på, var sagsområdet mineralske råstoffer. Begrundelsen herfor var dog ikke overvejende af juridisk, men af politisk karakter. Den overvejende del af den grønlandske side af hjemmestyrekommissionen kæmpede længe for at overtage kompetencen for sagsområdet, men forgæves. Med til at illustrere de fastfrosne fronter mellem Grønland og Danmark i dette spørgsmål i disse år kan anføres, at Grønlands Landsråd efter en lang og til tider intens debat i enighed vedtog en erklæring om, at ejendomsretten i den grønlandske undergrund skulle tilhøre den fastboende befolkning i Grønland (Grønlands Landsråds forhandlinger, efterårssamlingen 1975, 218). Heroverfor udtalte den daværende danske statsminister Anker Jørgensen i et interview med Kalaallit Nunaata Radioa (KNR) den 6. november 1976 følgende: ”Der er ikke noget at raffe om. Hvis man vil have ejendomsretten til undergrunden på Grønland, så må man tage konsekvenserne, og så må man sige, at man ønsker at kappe båndene over til Danmark. Det er den eneste måde, fordi nu er det et rigsfællesskab, og nu er ejendomsretten fælles” (Lidegaard 1992, 59). Statsministerens meget firkantede udmelding hang ganske givet sammen med, at den blev fremsat få år efter, at Danmark havde oplevet en meget omfattende energikrise som følge af Mellemøstkrigen i 1973. Efter lang tids og til tider bittert tovtrækkeri mellem kommissionens grønlandske og danske medlemmer fandt denne frem til et kompromis med den ret intetsigende formulering om, at den fastboende befolkning i Grønland havde grundlæggende rettigheder til ressourcerne i den grønlandske undergrund. Mere konkret indeholdt kompromiset en formulering om, at området skulle gøres til en fælles beslutningskompetence mellem den danske regering og landsstyret i Grønland. Dette betød, at kompetencen - hvad angår forundersøgelser af efterforskning efter og udnyttelse af mineralske råstoffer - krævede enighed mellem de nævnte parter, således at begge fik vetoret. Statens insisteren på ikke at ville give slip på området hang ganske givet sammen med, at der under kommissionens arbejde var borerier til havs ud for den grønlandske vestkyst. I den periode var der formodninger om fund af betydelige mængder af disse råstoffer, som i givet fald kunne sikre det offentlige ganske store indtægter. I 1998 overlod Staten forvaltningskompetencen vedrørende mineralske råstoffer til hjemmestyret og i kølvandet på indførelsen af selvstyre 21. juni 2009, overtog Grønland lovgivnings- og den administrative kompetence vedrørende mineralske råstoffer d. 1. januar 2010 (Skydsbjerg 1999, 156).

Proceduren for løsning af evt. tvivlsspørgsmål mellem selvstyret og staten om selvstyrets kompetence

Selvstyrelovens § 19 foreskriver, at tvivlsspørgsmål mellem selvstyret og rigsmyndighederne om selvstyrets kompetence i forhold til rigsmyndighederne, enten af

den danske regering eller Grønlands landsstyre, kan forelægges for et nævn, bestående af to medlemmer udpeget af den danske regering, to medlemmer udpeget af landsstyret samt tre højesteretsdommere udpeget af præsidenten for Højesteret. Er de fire medlemmer udpeget af henholdsvis den danske regering og landsstyret enige, er sagen endelig afgjort. I modsat fald afgøres sagen af de tre højesteretsdommere.

Forskellen mellem hjemmestyre- og selvstyreloven

Når man sammenligner hjemmestyreloven og selvstyreloven, er der tre forhold, der springer mest i øjnene. Overførsel af et område fra staten til hjemmestyret betyder, at hjemmestyret overtager såvel den lovgivende som den administrative myndighed enten med hjemmel i lovens §4 eller §5. Overtagelse af et sagsområde efter §4 betyder, at hjemmestyret selv skal sørge for finansiering af det overtagne område, mens overtagelse af et sagsområde med hjemmel i lovens §5 betyder, at der følger penge med i form af bloktilskud. Bloktilskuddet fastsættes med udgangspunkt i statens udgifter til det overtagne sagsområde ved overdragelsestidspunktet. Dette er med til at forklare, at overtagelse af en række sagsområder, som også omfatter udgiftstunge sektorer som det sociale, undervisnings- og uddannelsesområdet, sundhedsvæsenet samt boligområdet, blev overtaget hurtigt i løbet af en kort årrække, mens andre mindre udgiftstunge områder som f.eks. Grønlands indre styrelse og fredning blev overtaget uden bloktilskud.

Det står i selvstyreloven, at Grønland med overtagelse af et sagsområde også overtager finansieringen af det af selvstyret overtagne sagsområde. Begrundelsen herfor er - som det fremgår af kommissoriet for selvstyrekommissionen - at der skal være overensstemmelse mellem rettigheder og pligter (Grønlandsk-dansk selvstyrekommission 2008, 14). Ophør af bloktilskud til sagsområder, der overtages med hjemmel i selvstyreloven, forklarer, at det er gået meget langsomt med at overføre nye sagsområder fra stat til selvstyre. Overtagelse efter denne lov omfatter således kun mineralske råstoffer samt en del af arbejdsmiljøområdet. Selvstyret overtog lovgivnings- og den administrative kompetence vedrørende mineralske råstoffer 1. januar 2010. Derudover er listen over de sagsområder, som kan overføres af staten til selvstyret, udvidet ganske betydeligt.

Allerede i kommissoriet til Den grønlandsk-danske selvstyrekommission skar den danske statsminister og den grønlandske landsstyreformand som opdragsgivere for kommissionsarbejdet igennem spørgsmålet om, hvorvidt det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten, fordi dette princip udtrykkeligt skulle være en del af grundlaget for kommissionens arbejde (ibid., 299). Følgelig fastslås det i præambelen til selvstyreloven, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse. Dette udbygges i lovens §21, som fastslår, at beslutningen om Grønlands selvstændighed træffes af det grønlandske folk. Dermed må en langtrukken diskussion om selvbestemmelsesrettens udstrækning i rent juridiske henseende betragtes som foreløbig slut.

Selvstændighedens konsekvenser

Såfremt det grønlandske folk beslutter sig for, at landet skal være selvstændigt, vil Grønland blive etableret som en ny stat, og højhedsretten over landets land-, sø-, og luftterritorium vil overgå til den nye stats øverste myndigheder.

Et selvstændigt Grønland vil stå over for en masse opgaver af såvel principiel som af praktisk karakter. Det vil dreje sig om en lang række spørgsmål som at sikre en effektiv regulering af forholdene internt i landet samt at påse, at disse overholdes effektivt. Det vil endvidere dreje sig om suverænitetsbevarelse udadtil, hvor det må forventes, at det kun vil kunne ske i samarbejde med et eller flere andre lande, idet Grønlands fåtallige befolkningsunderlag umuligt vil kunne klare denne opgave alene samtidig med, at det nødvendige udstyr til denne opgave er ganske bekosteligt, både hvad angår anskaffelse og drift.

Grønland kan med sin store geografiske udstrækning, beliggenhed og meget begrænsede befolkningsgrundlag umuligt vælge fuldstændig uafhængighed, men må være indstillet på afhængighed af andre nationer. Hvad angår afhængighed af andre nationer, er det nærliggende, at USA vil være et meget oplagt emne, idet Grønland i geografisk henseende er en del af det nordamerikanske kontinent, omfattet af Monroe-doktrinen og således er en del af den amerikanske interessesfære i sikkerhedsmæssig henseende. En stormagt som USA vil altid være opmærksom på, at der ikke opstår et sikkerhedspolitisk tomrum i dets interessesfære. To tidligere danske udenrigsministre, Uffe Ellemann-Jensen og Per Stig Møller, er opmærksomme på dette spørgsmål (Ellemann-Jensen 2007, 379; Møller 2017, 419-20). Endvidere har USA for ganske nylig udtrykt betydelig interesse i fortsat at kunne benytte infrastruktur - eksempelvis landingsbaser - i Grønland.

En meget vigtig konsekvens af et selvstændigt Grønland bliver endelig, at landet selv skal finansiere det at drive et helt samfund og selv bemane alle vitale funktioner, der skal til for at opretholde og udvikle et selvstændigt land. Afhængig af tidspunktet for den grønlandske befolknings beslutning om selvstændighed kan det meget nemt betyde en markant nedgang i befolkningens levestandard, idet en stor del af de nuværende offentlige udgifter dækkes af økonomiske overførsler fra Danmark i kraft af hjemmestyreordningen og EU som følge af partnerskabsaftalen med EU. Den samlede disponible indkomst (BNI) var i 2015 på 18,938 mia. kr., sammensat af det samlede nationalprodukt (BNP) på 14,938 kr., statens bloktilskud på 3,657 mia. kr. og overførsler fra EU i kraft af partnerskabsaftalen på 217 mio. EUR i perioden 2014 til 2020 (Naalakkersuisut.gl). Statens samlede udgifter til Grønland består til dels af udgifter til bloktilskuddet samt udgifter til varetægelse af rigsansliggende vedrørende Grønland, herunder udgifter afholdt såvel i Grønland som i Danmark. (Se også Nauja Biancos artikel i dette temanummer, hvor hun analyserer Grønlands økonomi og erhvervsudvikling i et selvstændighedsperspektiv).

Ikke desto mindre er det relevant at anføre, at Grønlands afhængighed af økonomiske overførsler fra den danske stat er faldet markant over en længere årrække. Det skyldes dels en betydelig stigning i den grønlandske produktion og dels fastfrysning af bloktilskuddet - bortset fra løn- og prisregulering med samme procentdel af statens egne udgifter - fra og med overgang fra hjemme- til selvstyre. Hvor statens overførsler til Grønland i 1980 udgjorde 42 pct. af den disponible BNI, faldt denne andel i 2006 til knap 27 pct. (jf. Grønlandsk-dansk selvstyrekommission 2008, 51) og i 2015 til godt 19 procent (Grønlands statistik 2018).

Det er dog i den forbindelse relevant også at påpege, at Grønlands helt dominerende indtægter som følge af fiske- og skaldyrprodukter næppe kan udvides i nævneværdig grad, da det for indtægter ved salg af specielt hellefisk og torsk på nuværende tidspunkt ser ud til at stagnere på grund af en tendens til overudnyttelse af disse bestande, idet de fastsatte kvoter for enkelte arters vedkommende ligger langt udover biologernes anbefalinger og giver anledning til alvorlige bekymringer samtidig med, at priserne på produkter fra nævnte ressourcer for tiden er forholdsvis høje med undtagelse af rejer (Jeremiassen 2018).

Et igangværende forfatningsprojekt, der snublede i starten

Lokalparlamentet i Grønland, Inatsisartut, besluttede efter en ekstraordinær kort betænkningstid og debat i vinteren 2017 at nedsætte en kommission til at udarbejde et udkast til en forfatning for landet. Ifølge kommissoriet skulle der udarbejdes et udkast til en forfatning, der kan fungere inden for rammerne af det nuværende rigsfællesskab med Danmark, samt et udkast, der skal gælde for et selvstændigt Grønland.

Udarbejdelse af et forfatningsarbejde er i sig selv en både omfattende og kompliceret opgave, da man både skal overveje og stille forslag om den styreform, landet og samfundet bør have, nøje overveje forholdet imellem landets centrale myndigheder og dets borgere, borgernes rettigheder og pligter, vigtigste principper for tilblivelse og overholdelse af love, opgaver og pligter forbundet med landets forhold til udlandet mm. Kommissionen skulle endvidere følge det oprindelige kommissoriums forslag, som dels skal gælde såvel inden for som udenfor et fortsat rigsfællesskab.

Problematikken kompliceres yderligere af, at der kort tid efter nedsættelse af kommissionen opstod uenighed mellem det landsstyremedlem, der havde ansvaret for sagsområdet, og den af landsstyret udpegede formand for kommissionen. Efter at partiet Naleraq forlod koalitionslandsstyret i september 2018, som førte til dannelsen af et mindretalslandsstyre bestående af Siumut, Atassut og Nunatta Qitornai med parlamentarisk støtte fra Demokraterne er vægten på at få udarbejdet et forfatningsforslag nedtonet i meget høj grad. Mens det fastslås i koalitionsaftalen af 27. oktober 2016, at "Grønland uigenkaldeligt [er] på vej mod selvstændighed" (Kielsen, Olsvig og Enoksen 2016), står der blot i koalitionsaftalen af 2. oktober 2018, at "Koalitionspartierne er enige

om at fortsætte Inatsisartut-beslutningen om udarbejdelse af en betænkning til en kommende betænkning” (Heilmann, Kielsen og Qujaukitsoq 2018).

Ultimo marts 2019 blev kommissoriet for kommissionen ændret, således at udkast til forfatning alene skal gælde i et selvstændigt Grønland, ligesom rammerne for kommissionens arbejde strammes betydeligt op (Naalakkersuisut 2019).

Det følger af foranstående, at det grønlandske parlament ved sin langt fra gennemtænkte og hurtige beslutning har undervurderet såvel omfanget som kompleksiteten af det arbejde, der skal til for at udarbejde et egnet forfatningsudkast. Medvirkende hertil er, at det oprindelige kommissorium var holdt i vage vendinger.

Det springende punkt: folkeafstemning om Grønlands selvstændighed

Bestemmelserne om og proceduren for Grønlands selvstændighed findes i selvstyrelovens §21. Såfremt det grønlandske folk træffer beslutning om selvstændighed, indledes der forhandlinger mellem den danske regering og Naalakkersuisut med henblik på gennemførelse af denne selvstændighed, og en aftale mellem nævnte parter skal udover samtykke fra såvel Inatsisartut som Folketinget godkendes ved en folkeafstemning i Grønland.

Hvad der menes med det grønlandske folk, er absolut ikke entydigt og kan derfor diskuteres. Det er nærliggende at tage udgangspunkt i, hvem der ifølge den nuværende lovgivning har valgt ved valg til Inatsisartut. Ifølge landstingslov nr. 26 af 18/11 1996 om valg til Landstinget med senere ændringer er det personer, der er danske statsborgere, er fyldt 18 år, har haft fast bopæl i Grønland i mindst 6 måneder forud for valgets afholdelse og ikke er umyndiggjorte.

Beslutning om Grønlands selvstændighed er en ganske alvorlig sag, idet selvstændighed indebærer overtagelse af højhedsretten over landets territorium med alle de rettigheder og pligter, der følger med. Alle disse spørgsmål må forudsættes afklaret i forbindelse med den aftale, der måtte blive indgået mellem Naalakkersuisut og den danske regering om gennemførelse af selvstændigheden; men spørgsmålet om, hvorvidt personerne, der deltager i folkeafstemningen, afgiver deres stemme på et veloplyst grundlag, er ikke relevant at tage op i denne her sammenhæng alene af den grund, at valg til Inatsisartut og deltagelse i folkeafstemninger i Grønland ifølge den gældende ret er hemmelige således, at det aldrig er og bør heller ikke være muligt at kontrollere, ud fra hvilke motiver vælgerne afgiver deres beslutning. Udfaldet af en folkeafstemning i Grønland om selvstændighed vil således være det helt afgørende og springende punkt.

De administrative perspektiver

Det offentlige administrative apparat opbygges bl.a. for at sikre, at lovgivernes intentioner føres ud i livet eller forvaltes samt for at tilvejebringe nødvendige oplysninger med henblik på at udarbejde forslag til lovgivning.

Omfanget af den offentlige sektor i Grønland og beskæftigede i samme sektor

Ifølge Grønlands Statistik var 46 procent af den samlede beskæftigelse i Grønland i 2017 beskæftiget i den offentlige administration og service (Grønlands Statistik 2017). Selvom der således ikke sondres mellem administration og service, viser opgørelsen, hvilken vægt den offentlige sektor har i grønlandsk sammenhæng. Dette til trods for, at betydelige dele af den offentlige sektor er privatiseret i de seneste årtier; bl.a. i fiskeri og fiskeindustrien samt i bygge- og anlægssektoren.

Såvel hjemmestyre- som selvstyrekommissionen underkastede spørgsmålet om administrative - herunder personalemæssige - konsekvenser af overførsel af opgaver fra stat til hjemmestyre og senere selvstyre. Selvom der var principiel enighed om, at såvel hjemme- som selvstyret selv skulle opbygge deres administrative apparat, så var samme kommissioner på det rene med, at en så gnidningsløs fortsat varetagelse af hidtidige statslige opgaver som muligt ville forudsætte, at såvel hjemme- som selvstyret fik mulighed for at overtage det hidtidige statslige personale på uændrede løn- og andre ansættelsesvilkår.⁶

En ændret og anderledes administrativ varetagelse af de fra staten overtagne opgaver har for alvor ikke fundet sted. Dette har medvirket til fortsat offentlig dominans i forbindelse med varetagelse af forskellige funktioner i det grønlandske samfund.

Størrelsen og karakteren af den offentlige sektor og administration er aldrig blevet belyst systematisk. En af de ganske få undtagelser er en artikel af undertegnede og Lars Lund om Grønlands offentlige sektor med særligt henblik på offentligt forbrug, som blev præsenteret ved et gå-hjem-møde arrangeret af Grønlands Erhverv og Grønlandsbanken i fællesskab i Nuuk sidst i september måned 2016 (Janussen og Lund 2016).

Hensigten med denne artikel var dels at forklare, hvorfor den offentlige sektor i Grønland er så dominerende, som tilfældet er, og dels at plædere for, at den bør begrænses markant som en væsentlig forudsætning for en mere selv bærende økonomi for Grønland.

Såfremt det generelle sigte med at øge det grønlandske folks selvbestemmelsesret, som der er generel enighed om blandt politiske partier i Grønland, er det ikke muligt fortsat at binde så store ressourcer til den offentlige sektor, men satse på tiltag, der kan øge mulighederne for, at Grønlands økonomi kan blive mere selv bærende. Der skal med

⁶ Se bind 4 af hjemmestyrekommissionens betænkning nr. 837/1978 omhandlende administrative konsekvenser m.v.

andre ord tages grundigt fat i at planlægge og udvikle sektorer, der kan generere meget større indtægter til samfundet, eller reducere den offentlige sektor meget markant.

Behov for en meget markant reduktion af den offentlige sektor

En radikal anderledes varetagelse af det offentliges opgaver burde i sig selv ikke være en umulig opgave i lyset af det store personalegennemtræk, der karakteriserer den offentlige sektor i Grønland, idet en betydelig del af personalet hos det offentlige i Grønland er dansk, der som regel er ansat i en kort årrække. Ganske vist er en hyppig udskiftning af personale på den ene side ensbetydende med tab af viden og erfaring samt betydelige udgifter til personalets til- og fratrædelsesrejser samt bohaveflytning, idet de offentlige arbejdsgiveres udgifter ifølge de nugældende aftaler dækker disse. På den anden side vil en reduktion af den store offentlige sektor ske ved naturlig afgang og ikke nødvendigvis ved at skulle opsiges personale med som regel forlænget opsigelsesvarsel. Ordninger, som oprindeligt er tiltænkt at skulle være midlertidige, har dog med at fortsætte i længere tid, hvis der ikke gribes aktivt ind for at ændre dem.

For et par årtier siden var der overvejelser i Folketingets præsidium om, hvorvidt den mest hensigtsmæssige løsning af en række samfundsopgaver kunne ske ved andet end lovgivning. Der synes at være behov for at forfølge tankegangen i grønlandsk sammenhæng, men det er blevet alt for almindeligt - i øvrigt også andre steder end i Grønland - at gribe til lovgivning, når man står over for at skulle løse visse samfundsopgaver.

Konkluderende og afsluttende betragtninger

Som det fremgår af det historiske forløb, startede det grønlandske folk med at være medbestemmende for egne anliggender i det helt små og med megen tøven fra en del af den danske centraladministration, der havde med Grønland at gøre. Denne tøven og paternalistiske holdning fra centraladministrationens side kom også meget stærkt til udtryk, da Grønland efter afslutningen på 2. verdenskrig ønskede ophør af landets kolonistatus og radikale ændringer i landets erhvervsstruktur.

Først i forbindelse med indførelse af hjemmestyre i 1979 fik de politiske og administrative organer i Grønland en selvstændig kompetence, omend i begrænset omfang.

Det grønlandske folks ønske om større selvbestemmelsesret kompliceres af de begrebsmæssige uklarheder, der er knyttet til begreber som hjemmestyre, selvstyre, selvstændighed og administration. Dette har helt givet været med til at komplicere og forplumre debatten om emner, som i sig selv ikke altid er nemme at have med at gøre.

Endelig skal man absolut ikke være blind for, at ethvert folks forståelige og stærke ønsker om at være herrer i eget hus ofte skygger for de forhindringer, der er for dette,

samt for de opgaver der skal løses for at overvinde sådanne forhindringer. Det gælder ikke mindst erkendelsen af, hvorvidt man er i besiddelse af såvel mandskabsmæssige som økonomiske ressourcer, samt hvor i verden ens land er placeret, og hvilke implikationer disse forhold har. Forhindringer som disse kan sætte begrænsninger for landets mulighed for at agere selvstændigt.

Ønsket om større beslutningskompetence er tidligere ofte blevet tilbagevist med henvisning til forskellige bestemmelser i grundloven. Beskrivelsen af perioden fra hjemmestyrets indførelse indtil nu viser imidlertid, at formelle - herunder forfatningsretlige - hindringer enten er blevet modificeret eller er bortfaldet helt i de seneste årtier.

Samtidig er vægten af Grønlands afhængighed af økonomiske overførsler udefra reduceret markant siden 1979; dels som følge af vækst i landets BNP og dels som følge af fastfrysning af bloktilskuddet fra den danske stat ved overgang fra hjemme- til selvstyre. Således er forudsætningerne for, at det grønlandske folk kan opnå en større grad af selvbestemmelse øget.

I samme åndedrag må man dog tilføje, at andre helt basale forudsætninger for, at Grønland kan fungere som en suveræn stat ikke har ændret sig synderligt meget. Grønland på isfodder kan lige så lidt som andre lande flygte fra sin geografiske beliggenhed. Landet har desuden en meget ensidig erhvervsstruktur, der gør den grønlandske økonomi sårbar i forbindelse med evt. konjunkturændringer i verdensøkonomien. Befolkningstallet er ganske lille, og skiftevis enten stagnerende eller lidt faldende. Landet og dets befolkning har et uddannelsesmæssigt efterslæb. Befolkningens levestandard er afhængig af økonomiske overførsler udefra, selvom betydningen af disse overførsler i de senere år har været dalende. Således har hjemmestyret og selvstyret selv bekostet standardforbedringer og nye tiltag; f.eks. udgifter til opførelsen og driften af Grønlands Universitet, Ilisimatusarfik. Der er dog lang vej endnu, inden landet når frem til et stadium, der blot tilnærmelsesvis kan kaldes økonomisk selvåren. Befolkningens levestandard er stadigvæk afhængig af økonomiske overførsler udefra. Som følge heraf er der grænser for, hvor effektivt landet selv kan magte at varetage sine rettigheder og pligter indadtil og specielt udadtil.

Følgen af ovenstående er, at et geografisk stort land som Grønland med forannævnte karakteristika i overskuelig fremtid reelt ikke har valget om uafhængighed, men snarere relativ uafhængighed eller hvilken afhængighed landet ønsker i forhold til andre nationer. Landet har snarere behov for fortsat afhængighed af et eller flere lande for at kunne styre territoriet og dets befolkning. Det er en skæbne, som Grønland og grønlænderne deler med andre mindre lande og folkeslag.

Der kan endvidere altid opstå den situation, at en anden stat eller andre stater reelt træffer valget på Grønlands vegne, når omstændighederne i det globale magtspil gør det nødvendigt. Eksempelvis citerer Per Stig Møller Grønlands tidligere landsstyreformand Jonathan Motzfeldt for at have sagt: ”vi får ikke lov at sidde alene deroppe på indlandsisen” (Møller 2017, 420).

Som det fremgår af artiklen, har Grønland og det grønlandske folk dog taget markante omend begrænsede skridt i retning af større selvbestemmelsesret for landet og samfundet. At nå så langt har lagt beslag på betydelige ressourcer på begge sider af Atlanterhavet.

Hvad angår administrative perspektiver, må den meget dominerende offentlige sektor siges at være en hæmsko for økonomisk selvårenhed. En begrænsning og omlægning af den offentlige sektor vil derfor være ønskelig, således at Grønlands knappe økonomiske ressourcer kan bruges til vækstfremmende initiativer. Det må pointeres, at en omfattende og gennemgribende omlægning af den offentlige sektor vil forudsætte en grundig analyse af såvel lovgivning som administration. De to sektorer er så tæt knyttet til hinanden, at en større reform af den ene ikke kan gennemføres uden tilbørlig skelen til den anden. Ellers risikerer man at løbe ind i alvorlige problemer. Det drejer sig heller ikke om et arbejde, der kan løses over en nat. Det vil fordre en vedholdende og systematisk indsats over en lang årrække. Da politikerne ofte har en begrænset tidshorisont, anses det mere realistisk at satse på en langsigtet plan, som så kan opdeles i en række delmål, som kan søges realiseret over en længere årrække.

Landets videre færd mod en større ret til selvbestemmelse må siges at være uvis, på grund af de nævnte begrænsninger, såsom geografisk placering og udstrækning, erhvervsstruktur og uddannelsesniveau. På den baggrund kan man nogle gange ikke undgå at undre sig over misforholdet mellem det stærke politiske ønske om selvstændighed og de reelle og praktiske - herunder økonomiske og mandskabsmæssige - muligheder for i overskuelig fremtid at virkeliggøre dette ønske.

Det skal dog ikke glemmes, at det grønlandske folks selvbestemmelsesproces er helt uden sidestykke, sammenlignet med eksempelvis andre inuit-områder i Nordkalotten; men såfremt landet selv skulle overtage ansvaret for at drive og administrere verdens største ø og dets befolkning samt specielt - i betragtning af dets strategiske beliggenhed - sikre dets sikkerhed udadtil, vil det helt givet forudsætte et samarbejde med en eller flere andre stater. Som følge af dette dukker spørgsmålet op om, hvilken form for afhængighed af andre lande, Grønland og dets befolkning egentlig ønsker.

Litteratur

- Danielsen, J. H. (2008). *Notat af 22. december 2006 om grundlovsfortolkning og den forfatningsretlige sædvane*, Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning, april 2008.
- Dansk Institut for Internationale Studier (2007). *Afvikling af Grønlands kolonistatus – En historisk udredning*.
- Den grønlandske retsvæsenkommission (2004). *Betænkning nr. 1442/2004 om det grønlandske retsvæsen*.
- Ellemann-Jensen, U. (2017). *Som blad i høst – Mit liv efter politik*. København: Lindhardt og Ringhof.
- Grønlandsk-dansk selvstyrekommission (2008). *Grønlandsk-dansk selvstyrekommissionens betænkning om selvstyre i Grønland*. Tilgængelig på: https://www.foxylex.dk/static/media/betaenkninger/Betaenkning_afgivet_af_Selvstyrekommissionen.pdf [Tilgået d. 16. april 2019].
- Grønlands Landråd (1975) *Grønlands Landsråds forhandlinger, efterårssamlingen 1975*.
- Grønlands Statistik (2017) *2017 Beskæftigelsen*. Tilgængelig på: <http://www.stat.gl/dialog/main.asp?lang=da&sc=AR&version=201818> [Tilgået d. 15. april 2019].
- Grønlands Statistik (2018) *Nationalregnskab 2008-2017*. Tilgængelig via: <https://www.stat.gl/publ/da/NR/201802/pdf/Produktionsbaseret%20nationalregnskab%202008-2017.pdf> [Tilgået d. 15. april 2019].
- Grønlands Statistik (2019) Hovedbeskæftigelse blandt fastboende fordelt på tid, branche, kommune og køn [ARDBFB3], *Statistikbanken*. Tilgængelig via: http://bank.stat.gl/pxweb/da/Greenland/Greenland_AR_AR30/ARXBFB3.px?rxid=A_RXBFB312-04-2019%2013:12:14 [Tilgået d. 12. april 2019].
- Harhoff, F. (1993). *Rigsfællesskabet*. Århus: Forlaget Klim.
- Heilmann, S., Kielsen, K. og Qujaukitsoq, V. (2018). *Koalitionsaftale 2018: Nunarput – i udvikling – med plads til alle*.
- Heinrich, J. (2012). Eske Brun og det moderne Grønlands tilblivelse 1945-53, Inussuk. *Arktisk forskningsjournal 1 2012*
- Hjemmestyrekommissionen (1978). *Betænkning nr. 837/1978 om Hjemmestyre i Grønland 1978*.
- Janussen, J. og Lund, L. (2016). *Grønlands offentlige sektor med særligt henblik på offentligt forbrug*. Tilgængelig på: <http://www.ga.gl/LinkClick.aspx?fileticket=yE4azccUgl%3D&tabid=36&language=da-DK> [Tilgået d. 2. april 2019].
- Jeremiassen, N. (2018). Følgrebrev til Redegørelse til Inatsisartut om TAC og Kvoter 2017. *Naalakkersuisut, Departementet for Fiskeri, Fangst og Landbrug*. 20. november 2018. Tilgængelig på: <https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Publications/Fangst%20og%20fiskeri/DK/TAC%20Redegrelse%202017%20dk.pdf> [Tilgået d. 15. april 2019].

- Kielsen, K., Olsvig, S. og Enoksen, .H (2016). *Koalitionsaftale 2016-2018: Lighed, Tryghed, Udvikling*.
- Lidegaard, M. (1992). *Kilder til Grønlands historie 1950-80*. Nuuk: Atuakkiorfik.
- Ministeriet for Grønland (1964). *Betænkning nr. 363 fra Grønlandsudvalget af 1960*.
- Ministeriet for Grønland (1973). *Betænkning fra udvalget vedrørende byrde- og opgavefordeling i Grønland. November 1973*.
- Møller, P.S. (2017). *Udenrigsminister i krig og fred*. København: Gyldendal.
- Naalakkersuisut (s.d.). *Den Europæiske Union og Grønland*. Tilgængelig på: <https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Greenland-Representation-to-the-EU/European-Union-and-Greenland> [Tilgået d. 15. april 2019].
- Naalakkersuisut (2019) *Kommissorium for Forfatningskommissionen offentliggøres*, 29. marts 2019. Tilgængelig på: https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Nyheder/2019/03/2903_forfatningskommission [Tilgået d. 15. april 2019].
- Oldendow, K. (1936). *Træk af Grønlands politiske historie – Grønlændernes egne samfundsorganer*.
- Rosing Olsen, T. (2005). *Qaannat alannguanni – Kalaallit Nunaanni naalakkersuinikkut oqaluttuarisaanermi 1939-79*. Nuuk: Forlaget Atuagkat.
- Selvstyrekommissionen (2003). *Betænkning afgivet af den grønlandske selvstyrekommission 2003*.
- Skydsbjerg, H. (1999). *Grønland 20 år med hjemmestyre*. Nuuk: Forlaget Atuagkat.
- Spiermann, O. (2007). *Danmarks Rige i forfatningsretlig belysning*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, A. K. (1983). *Danmark- Grønland i det 20. århundrede*. København: Nyt Nordisk Forlag.
- Wilhelm, H. (2001). *"af tilbøielighed er jeg grønlandsk" - Om Samuel Kleinschmidts liv og værk*. København: Det grønlandske Selskab.

Ender Grønlands økonomi og erhvervsudvikling i fisk?

Nauja Bianco, ekstern lektor ved Ilisimatusarfik, Grønlands Universitet¹

Denne artikel undersøger de centrale spørgsmål, der knytter sig til økonomien og erhvervsstrukturen i Grønland og reflekterer over, hvad udviklingen på disse områder fortæller os om det grønlandske samfund i dag og dets muligheder i en fremtid, der kan byde på løsrivelse fra Rigsfællesskabet. Artiklen viser, at - udover bloktilskuddet fra Danmark og aftalte indtægter fra EU, som udgør ca. 60% af Selvstyrets indtægter - har grundlaget for Grønlands økonomi og erhvervsstruktur siden 1950'erne og 60'erne været fiskeriet, der stadig blomstrer. Artiklen viser dog også, at Grønlands økonomi er enkeltstrevet og dermed følsom overfor udsving og ikke alene kan imødekomme indkomstbehovet for et selvstændigt Grønland. Artiklen påpeger, at selvstændighed vil kræve, at den grønlandske økonomi diversificeres, og at erhvervsstrukturen udvikles. Særligt kunne den marine industri indenfor bioøkonomi udgøre et potentiale for innovation og produktudvikling. Der er også plads til iværksætterier inden for den kulturelle og kreative industri. Turismeindustrien skal fortsat udvikles, og en omfattende strategi for at tiltrække udenlandske og direkte investeringer til Grønland bør udvikles.

Indledning

Umiddelbart efter indførelsen af selvstyre den 21. juni 2009 og med overførslen af kompetence for råstoffer til Grønland med råstoflovgivningen af 1. januar 2010, kunne man få indtryk af, at et "bonanza"-eventyr lå lige rundt om hjørnet, og at indtægter fra råstoffer ville kunne frigøre Grønland fra det danske bloktilskud indenfor en overskuelig årrække. Dette har ikke været tilfældet. Grønland har ikke i det første årti fået forløst råstofpotentialet, bloktilskuddet fra den danske stat udgør fortsat mere end halvdelen af Selvstyrets samlede indtægter og Grønlands dominerende økonomi og eksport er stadig fiskeriet.

Grønlands overordnede udfordring i lyset af ønsket om selvstændighed er at skulle erstatte de nuværende indtægter fra Danmark og EU, som udgør en betydelig del af Selvstyrets nuværende indtægter, med egne indtægter. Det kræver en udbygning af den private

¹ Nauja Bianco er indehaver af Isuma Consulting og ekstern lektor ved Ilisimatusarfik, Grønlands Universitet. Hun har tidligere været ansat i Udenrigsministeriet og som strategisk rådgiver i internationale forhold i Nordisk Råd og Ministerråd.

erhvervssektor, og spørgsmålet er, hvordan dette kan blive muligt. Det er i den forbindelse interessant at se på, hvorvidt hjemmestyret og selvstyret har skabt et bedre fundament for en stærkere økonomi og erhvervsstruktur, end da Grønland helt og fuldt var en del af Danmark.

Det særlige ved Grønlands økonomi

Det særlige træk ved den grønlandske økonomi er, at den vigtigste indtægtskilde er bloktilskuddet, som udgjorde 3,6 mia. kr. i 2018, hvilket svarer til ca. 55% af Selvstyrets indtægter (ekskl. værdien af bl.a. at opretholde et retsvæsen og et forsvar).

(Christensen 2018 I og II). Hertil kommer indtægter fra aftaler med EU, som bringer indtægterne op på de knap 60%. Dermed skal andre indtægter hæves væsentligt for at realisere ønsket om uafhængighed af bloktilskuddet. Indtægtsbehovet for et selvstændigt Grønland kræver som minimum et bredere erhvervsgrundlag end det nuværende samt en højere effektivitet i både den offentlige og den private sektor. En tommelfingerregel for at skabe en fornuftig balance mellem indtægter og udgifter er, at den offentlige sektor ikke må være større end den private. Den grønlandske offentlige sektors andel af økonomien er meget stor, og det offentlige forbrug udgjorde 43% af BNP i 2016 mod 25% i Danmark (Christensen 2018 I og II).

Bloktilskuddet påvirkes ikke af den økonomiske udvikling i Grønland, men reguleres årligt med stigningen i det generelle pris- og lønindeks i Danmark og af den danske finanslov. Det er både godt og skidt. Fordelen ved bloktilskuddet er, at pengene tilfalder landskassen, uanset om den grønlandske (egen)økonomi er god eller dårlig. Det grønlandske budget kan med andre ord regne med et fast og forudsigeligt beløb på trods af markedet. Ulempen kan være, at den grønlandske økonomi ikke mærker fluktuationerne i den globale markedsøkonomi, og bloktilskuddet kan således komme til at fungere som en sovepude, hvor man forsømmer at udvikle rammevilkårene for erhvervslivet og for effektiviteten i den offentlige sektor.

Efter bloktilskuddet er fiskeriet den største indtægtskilde. Det har de seneste år været indbringende på grund af høje verdensmarkedspriser på fisk og rejer. En tredje vigtig indtægtskilde er indtægterne fra partnerskabs- og fiskeriaftalerne med EU, der udgør cirka 3% af den grønlandske landskasse (Finanslov for Grønland 2018 og Landskassens regnskab 2017). Ligesom bloktilskuddet, er indtægterne fra EU uafhængige af udsving i den globale markedsøkonomi. Dette kan dog ændre sig med forventningen om nedgang i EU's budget som følge af Storbritanniens exit fra EU. Bloktilskuddet og EU-bistanden til den grønlandske landskasse giver en god stabilitet i den grønlandske finanslov og budgetprocessen, men rummer samtidig den vanskelighed, at finansieringen af øgede offentlige udgifter kræver en mere end proportional stigning i indtægterne fra skatter og afgifter eller helt nye og store indtægtskilder.

Grønlands traditionelle økonomi fra kolonitiden og fremefter

For at kunne forstå baggrunden for den særlige måde, det grønlandske erhvervsliv og landets økonomi i dag er sat sammen på, må man kende landets udvikling fra tiden som sidestillet med et dansk amt til nutidens selvstyre. Derfor følger her en kort gennemgang af en række væsentlige nedslagspunkter.

Grønland var oprindeligt et traditionelt fanger-, fisker- og samlersamfund, som bestod af nomadiske Inuit-folk, der flyttede fra sted til sted og fra vinterboplads til sommerboplads afhængig af, hvor føden var at finde. Den struktur blev gradvist ændret med koloniseringen af Grønland i 1721 ved den dansk-norske præst, Hans Egede. Grønlands økonomiske udvikling blev herefter styret af det monopol, som den danske stat indførte i form af Den Kongelige Grønlandske Handel (KGH). Samfundet var styret af regler fastsat af centraladministrationen i København og havde ingen demokratiske institutioner af betydning.

Med koloniseringen i det 19. århundrede blev Grønlands befolkning markant større. I det vestlige Grønland blev der i 1901 optalt 11.190 grønlændere. I 1938 var antallet steget med knap 6.000 personer til 16.970 grønlændere (Sørensen 1983, 39). Det medførte en udvikling fra fanger-/jæger- og samlersamfund til en (industrialiseret) fiskerieration, og andelen af fiskere steg fra 11,1% i 1911 til 20,1% i 1945 (Sørensen 1983, 40). Grønlands formelle kolonistatus blev ophævet i 1953 med revisionen af Danmarks riges grundlov og Grønland fik status som amt i det danske kongerige. Det indebar, at lovgivning og erhvervsøkonomiske dispositioner i al væsentlighed blev styret fra Christiansborg i Danmark. Fra 1953 og frem påbegyndte den danske regering en ny grønlandspolitik med det formål at opbygge et moderne grønlandsk samfund, der ville give mulighed for en fortsat udøvelse af det traditionelle fangsterhverv kombineret med en industrialisering og effektivisering af fiskeriet. Denne grønlandspolitik - som stod på i perioden fra 1953 og frem til hjemmestyrets indførelse - blev populært kaldet "G-50" og blev senere erstattet og suppleret af Grønlands-politikken af 1960, populært kaldet "G-60". Både G-50 og G-60 indebar store og centralt styrede investeringer i infrastruktur i byer i Grønland, udført af dansk arbejdskraft og med en klar satsning på fiskerierhvervet som den industrialiseredes økonomis motor, kombineret med stærke statsligt styrede serviceerhverv inden for transport, kommunikationsteknologi, energi, boliger, levnedsmidler og uddannelse. Centraliseringen medførte tvungne fraflytninger og nedlæggelser af flere bygder. De store investeringer og udgifterne til et moderne velfærdssamfund blev båret af Danmark, men tanken var, at de grønlandske erhverv skulle klare den private indkomstdannelse. Mens infrastruktur, undervisning og sundhedsvæsen hurtigt udbyggedes med store forbedringer til følge, fulgte hverken diversificeringen eller privatiseringen af erhvervsstrukturen imidlertid med. Myndighederne begyndte derfor fra slutningen af 1950'erne at bygge fiskefabrikker og indkøbe trawlere til det fiskeri, der skulle være det økonomiske grundlag.

Erhvervsstrukturen under Hjemmestyret (1979-2009)

Hjemmestyreløven trådte i kraft den 1. maj 1979 og gav mulighed for at overtage en række kompetence- og ansvarsområder fra den danske stat. Pengeoverførelserne fra Danmark blev fra 1980 omlagt til bloktilskud – svarende til de udgifter, Danmark hidtil havde haft. Efterhånden som flere og flere områder blev overtaget af hjemmestyret, voksede bloktilskuddet, mens de direkte statsudgifter blev mindre. Samlet steg overførslerne fra 2 mia. kr. i 1980 til 3.4 mia. kr. i 2009 (Grønlands Selvstyres Finanslov 2018).

Økonomien under hjemmestyret var præget af virksomheder, der var drevet eller ejet af hjemmestyret, og fiskeriet var fortsat den helt dominerende sektor. På trods af de mange offentlige investeringer i en moderne fiskeflåde var det ikke lykkedes at skabe et kommercielt, selvfinansieret erhverv (Danielsen et.al. 1998, 39). Som eksempel fordelte arbejdsstyrken sig i 1990'erne med en fjerdedel på fiskeri og forarbejdning, en tredjedel på offentlig infrastruktur og en tredjedel på offentlig og privat administration. Anden beskæftigelse udgjorde en tiendedel. Offentligt ansatte i administration og de offentlig ejede virksomheder udgjorde dermed 60% af de beskæftigede.

Selvstyreloven af 21. juni 2009

Den 21. juni 2009 blev hjemmestyreløven erstattet af selvstyreloven. Blandt forskellene mellem Hjemmestyreløven og Selvstyreloven er blandt andet bestemmelser om, at grønlandere betragtes som et folk i sig selv (med ret til selvbestemmelse); at grønlandsk formelt set benævnes som det officielle sprog i Grønland, og at selvstyreloven giver flere muligheder for at overtage sagsområder, som hjemmestyreløven ikke gav adgang til. Selvstyreloven indeholder en bestemmelse om Grønlands adgang til selvstændighed, som indebærer, at "hvis det grønlandske folk træffer beslutning om selvstændighed, kan der indledes forhandlinger mellem regeringen og landsstyret om gennemførelse af selvstændighed for Grønland" (Selvstyreloven).

Den væsentligste forskel mellem hjemmestyreløven og selvstyreloven, for så vidt angår erhvervsudvikling og økonomi, er bestemmelsen om Grønlands mulighed for at overtage råstofområdet. Dette blev også den første opgave, som Naalakkersuisut (den grønlandske regering) gav sig i kast med ved selvstyrets indførelse. Inatsisartut (det grønlandske parlament) lov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (herefter betegnet "råstofloven") trådte i kraft med effekt pr. 1. januar 2010.

Der har været store forventninger til indtægter i Grønlands økonomi ved overtagelsen af råstofområdet, hvorfor de "økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og Staten" også er adresseret i Selvstyrelovens kapitel 3. Kapitlet opridser de betingelser, der gør sig gældende, såfremt Grønland skulle få så mange indtægter fra mineralske råstoffer, olie og gas, at man ville kunne modregne indtægterne fra bloktilskuddet. Skulle der tilfalde Grønlands Selvstyre 75 mio. kr. eller mere i indtægter fra råstofaktiviteter i

Grønland, vil statens tilskud til selvstyret reduceres med et beløb, der svarer til halvdelen af de indtægter, som i det pågældende år ligger over 75 mio. kr. Det er også beskrevet, at skulle den danske stats tilskud til Grønlands Selvstyre blive reduceret til 0 kr., kan der indledes forhandlinger mellem Naalakkersuisut og den danske regering om de fremtidige økonomiske relationer mellem Grønlands Selvstyre og den danske stat. Selvstyrelovens kapitel 3 beskriver med andre ord en proces for Grønlands (økonomiske) uafhængighed.

Grønlands økonomi og erhvervsstruktur anno 2019 og i fremtiden?

Hvis man vil kaste et blik på den grønlandske økonomi og erhvervsstruktur, som den ser ud i dag - og som den måske vil komme til at se ud i en fremtid med selvstændighed - kan tendenserne på arbejdsmarkedet, i finanspolitikken, i politikken omkring investeringer i Grønland samt på områderne fiskeri, råstoffer, infrastruktur, turisme, energi, uddannelse, innovation og entreprenørskab være med til at tegne et billede af situationen.

Finanspolitikken, arbejdsmarkedet og investeringer i Grønland

Den grønlandske økonomi er for tiden i vækst og den offentlige gæld er lav. Alligevel ser det på sigt ud som om, at finanspolitikken i Grønland vil blive udfordret. Den helt store udfordring er demografien, hvilket også gør sig gældende i resten af Europa. Der er i disse år en meget stor andel af befolkningen i den erhvervsaktive alder, som snart skal pensioneres. Den anden større udfordring er, at der ikke er sket en tilstrækkelig diversificering i erhvervsstrukturen, og at indtægterne til landskassen stadig kommer fra de samme, relativt få, kilder. De offentlige udgifter til især pensioner og hospitalsvæsen vil stige i fremtiden, og det udgiftspres er der ikke på nuværende tidspunkt luft til i Grønlands økonomi.

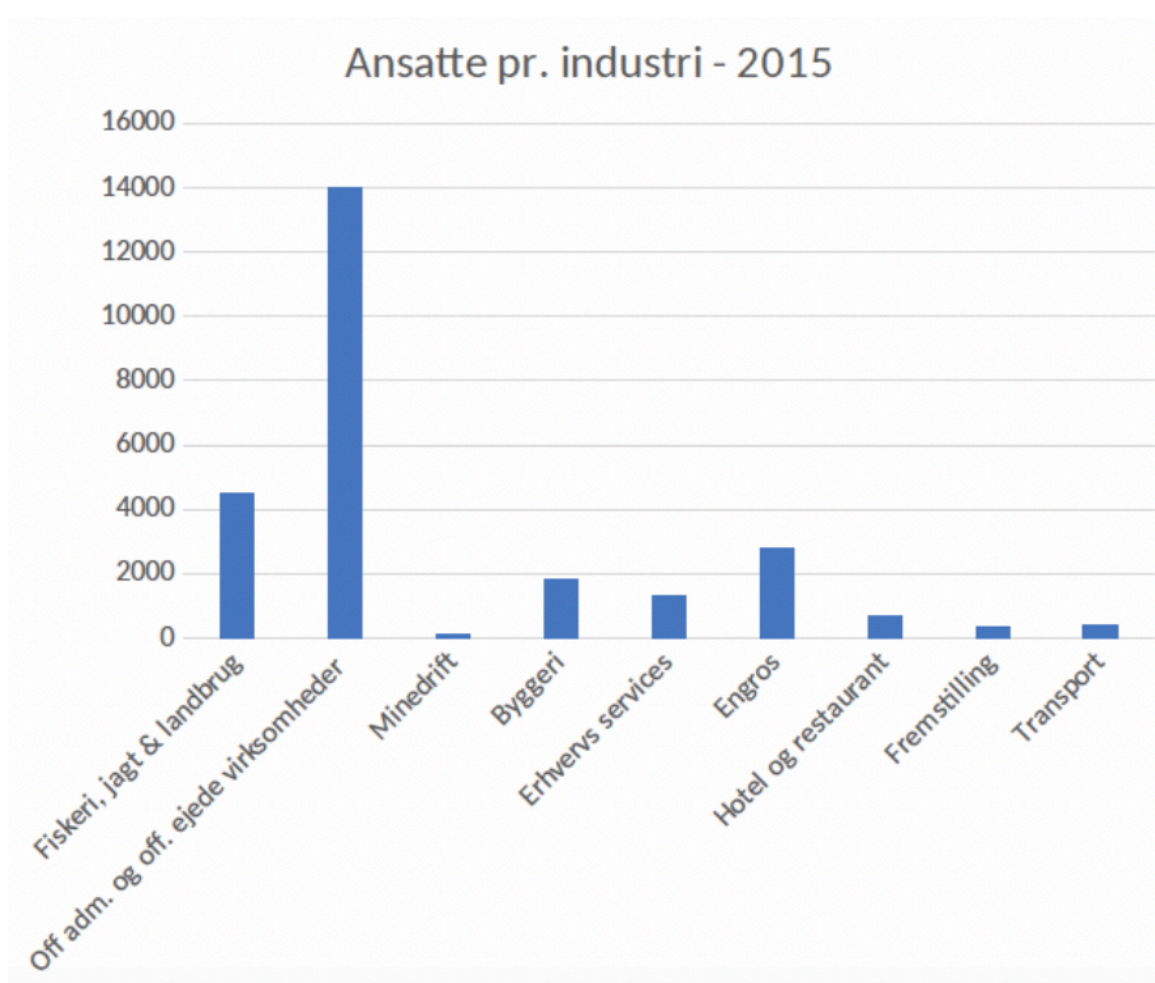
Grønlands Statistik har lavet en befolkningsfremskrivning, der viser en forventet befolkningstilbagegang fra 56.500 i 2018 til 52-53.000 i 2040. Det betyder, at der forventes en mindre arbejdsstyrke med den konsekvens, at skattegrundlaget bliver mindre. Dermed bliver der færre midler til at dække de øgede udgifter, som selvstyret har i dag, og som forventes at stige blandt andet på ældre- og sundhedsområdet som en konsekvens af den stigende andel af ældre og pensionister udenfor arbejdsmarkedet (Greenland in Figures 2018).

Økonomisk Råd for Grønland har beregnet en såkaldt finansindikator, som viser, at der er behov for en meget stram finanspolitik for at skabe balance i de offentlige budgetter, hvis den offentlige gæld, som andel af BNP, ikke skal stige frem til 2040. Sammenslutningen af arbejdsgivere i Grønland, Grønlands Erhverv, har populært beskrevet udfordringerne i Grønlands økonomi som et "dødens gab" (Grønlands Erhverv, 2013). Kort sagt betyder det, at udgifterne til løsning af samfundets "bundne" opgaver (sygehusvæsen, skoler, uddannelse og sociale forhold) vil komme til at overstige indtægterne -

med mindre der indføres skrappe reformer, som reducerer de offentlige udgifter. Vist som graf danner linjerne for denne udvikling noget, der ligner et åbent haj-gab - deraf betegnelsen.

På udgiftssiden må man hæfte sig ved, at det offentlige forbrug er meget højt i Grønland. Den danske nationalbank har estimeret, at det offentlige forbrug pr. indbygger er hele 50% højere end i Danmark, men der er ikke indikationer på, at det offentlige serviceniveau i Grønland skulle være tilsvarende højere (Christensen 2018 II). Forholdet kan i høj grad tilskrives smådriftsulemper blandt andet fordi, at befolkningen i Grønland bor meget spredt, fordelt over tusindevis af kilometer langs kysten. I dag er der cirka 30 bygder med et befolkningstal under 100 indbyggere. Det er alt andet lige meget dyrere per indbygger, hvis mennesker i en bygd skal have et serviceniveau, som svarer til det øvrige Grønland. Det vurderes samtidig, at årsagen til det høje forbrug også er forbundet med manglende produktivitet.

Erhvervsstrukturen i Grønland er domineret af fiskeriet, og arbejdsstyrken er i overvejende grad ansat her og i det offentlige system. Grafen nedenfor viser det samlede antal ansatte pr. industri, som afspejler erhvervsstrukturen i Grønland.



Figur 1: Arbejdsstyrken i Grønland – ansatte fordelt på erhverv/industri (Tal fra Grønlands Statistik 2015)

Tallene viser, at over 40% er direkte ansat i den offentlige administration, men at mere end 60% af arbejdsstyrken har det offentlige som arbejdsgiver, hvis man tæller de offentligt ejede aktieselskaber med. Det er en fordeling, der belaster de offentlige finanser og understreger, at der ikke er sket et nybrud i diversificering (eller privatisering) i erhvervsstrukturen siden selvstyrets indførelse.

I researchen til nærværende artikel har forfatteren ledt efter en grønlandsk strategi for tiltrækning af udenlandske og direkte investeringer i Grønland med samlede overvejelser om, hvordan sådanne typer investeringer tiltrækkes til Grønland i en sådan grad, at de dels bidrager til at skabe en diversificering af erhvervslivet i Grønland og dels imødekommer behovet for private investeringer. En sådan strategi synes ikke at eksistere. Grønlands Selvstyre kunne med fordel få udarbejdet en koordineret og samlet strategi for tiltrækning af udenlandske og direkte investeringer i Grønland med henblik på at definere, hvordan en diversificering af Grønlands erhvervsliv kan se ud i fremtiden og potentielt dirigere Grønland på vej mod øgede private indtægter.

Fiskeriet

Fiskeriet er Grønlands største egentlige indtægtskilde og fundamentet for den private grønlandske økonomi. Cirka 95% af vareeksporten stammer fra fiskeriet – heraf er næsten halvdelen rejer. Fiskeriet er imidlertid sårbart over for udsving i mængde og pris og blandt andet overfiskning har vist sig at være et problem. I 1972 blev de første fiskekvoter fastsat, og siden 1985 har hjemmestyret ved lov fastsat fangstkvoter. Grønlands Naturinstitut blev etableret i 1995 med henblik på at give Naalakkersuisut biologisk rådgivning på fiskeribestandene, hvori fangstkapaciteten er blevet reguleret. Men som i mange andre politiske og fordelingsmæssige hensyn, spiller bosætningsmønstret i Grønland også en rolle i fiskeripolitikken, som i nogle tilfælde er blevet indrettet ud fra beskæftigelsehensyn og bosætningsmønster, snarere end efter hensynet til bestanden. Grønlands økonomi har været i fremgang siden 90'erne, hvilket kan tilskrives fiskeriet (der flere gange har overskredet de mængder, som den biologiske rådgivning har anbefalet). De globale priser på fisk har siden 1990'erne været stigende, hvilket har været positivt for Grønlands økonomi. Det grønlandske fiskeri befinder sig i dag i en "krydskonjunktur", hvor fangsterne er faldende, mens priserne er stigende.

Med baggrund i ovenstående synes indførelsen af selvstyret ikke at have haft nogen stor indvirkning på udviklingen af fiskeriet eller diversificering af erhvervsstrukturen. Da erhvervsmulighederne i Grønland er få, og der er stor afhængighed af havets ressourcer, er det oplagt at give opmærksomhed til andre erhvervsmuligheder, der knytter sig til havet. En mulighed for at diversificere og nytænke Grønlands erhvervsstruktur er at se på mulighederne indenfor en "blå bioøkonomi for Grønland", som anbefalet af blandt andet Nordisk Ministerråd.

Bioøkonomi er betegnelsen for de dele af økonomien, der baserer sig på biologiske og fornybare ressourcer fra land og vand for at producere traditionelle fødevarer, men også for at producere ”utraditionelle” produkter i form af kemikalier, energi eller farmaceutiske produkter såsom kosmetik og helseprodukter. Det er for eksempel vurderet, at tang - som findes i rigelige mængder i Grønland - på lang sigt kan have en værdi op til cirka 100 mia. kr. på globalt plan i kraft af den øgede globale efterspørgsel (Nordic Council of Ministers, 2018). Omlægningen til en blå bioøkonomi kommer dog ikke af sig selv, idet det kræver en særlig samfundskoordineret tilgang, hvor det private erhvervsliv og private næringsdrivende samt de offentlige aktører (især forsknings- og videns-institutionerne, men også lovgivere og regering) går sammen om at udvikle et ”laboratorium” for denne type udvikling, og på sigt skaber produkter, der kan skabe vækst i Grønland. Man kunne forestille sig, at en vej mod en nytænkning og videreudvikling af Grønlands vel fungerende fiskeri kunne være at tænke i bio-økonomi som supplement til fiskeriet og som diversificering af erhvervsstrukturen i Grønland. En del af sådan et arbejde kunne indeholde et fokus på, hvordan grønlandske råvarer kan anvendes til nye produkter med henblik på forarbejdning samt salg og eksport til eksempelvis fødevarerindustrien.

Råstofindustrien

På baggrund af Råstofloven fra 2010 udarbejdede Naalakkersuisut en råstofstrategi for perioden 2014-2018. I strategien stod der, at *”der i perioden fra 2014 til 2018 vil skulle åbnes 3-5 miner, og ... at der hvert andet år vil være 1-2 offshorebore-projekter. Strategiens tiltag skal enten bidrage til at sikre dette aktivitetsniveau eller tager udgangspunkt i, at niveauet realiseres inden udgangen af 2018.”* (Grønlands olie og mineralstrategi 2014-2018).

Ved midten af 2019 er der ikke åbnet 3-5 miner, og der har ikke været 1-2 offshoreboringer efter olie eller gas hvert andet år. Der er blevet foretaget én olieprøveboring af det australske olieselskab, Cairn Energy, i 2010-2012. Investeringerne i mineralefterforskning i Grønland toppede i 2011 med 705 mio. kr. og investeringerne er faldet støt til 130 mio. kr. i 2016 (Naalakkersuisut 2018). Udviklingen vendte dog til det mere positive i 2017, hvor de foreløbige tal viser efterforskningsinvesteringer på 193 mio. kr. Mulighederne på råstofområdet er i høj grad betinget af verdensmarkedspriserne. Disse har været nedadgående i en årrække siden indførelsen af selvstyret i 2009, og manglende investeringer i og indtægter fra råstoffer i Grønland kan derfor til dels tilskrives disse forhold.

Muligheder på råstofområdet

Efter en række magre år uden råstofudvinding synes der at være lys forude. I maj 2017 åbnede et projekt om udvinding af rubiner kaldet ”Greenland Ruby”. Minen ligger i Qe-

qertarsuatsiaat (Fiskenæsset) cirka 130 km. fra Nuuk og beskæftiger omkring 30 personer. I november 2018 blev et andet mineprojekt - med nogenlunde samme beskæftigelsesgrad - åbnet af det canadiske selskab Hudson Resources, der vil udvinde anorthosit,

Naalakkersuisut vurderer, at en række andre råstofprojekter nærmer sig udvindingsstadiet. Det gælder eksempelvis et jernmalmsprojekt i nærheden af Nuuk, et guldmineprojekt i Sydgrønland, et titaniumprojekt i Nordgrønland, et sjældne jordarts- og zirconiumprojekt samt et sjældne jordarts- og uranprojekt i Sydgrønland. Nogle af de nævnte projekter kan - ifølge oplysninger fra Naalakkersuisut - forventes at få udnyttelseslicenser i den nærmeste fremtid, men det afhænger i høj grad af, om selvstyret har de fornødne informationer og ressourcer til at give udnyttelseslicenser; om selskaberne kan rejse kapital, og hvordan markedspriserne på de enkelte råstoffer er og tegner til at blive i fremtiden. Såfremt et eller flere af projekterne realiseres, vil det potentielt kunne udgøre et bidrag til en mere diversificeret erhvervsstruktur i Grønland. Indtægterne fra disse projekter vil dog formentlig ikke være tilstrækkelige til at skabe et økonomisk grundlag, som kan erstatte bloktilskuddet på kort sigt.

Råstofområdet er et erhverv med en volatil prisstruktur og markedspriserne fluktuere meget og hurtigt. Det er samtidig et ganske omkostningstungt erhverv, hvor både efterforskning og udvinding kræver store investeringer i udstyr og infrastruktur, og hvor det kan tage tid at opbygge profit. Skalaen for mineralsk råstofudvinding er fortsat meget lille i Grønland. Der vil være behov for langt mere aktivitet og langt flere aktive miner end både det nuværende og planlagte niveau, hvis råstofudvinding skal blive et bærende erhverv i fremtiden.

Investering i infrastruktur

Ved indførelsen af Selvstyret nedsatte Naalakkersuisut en række kommissioner til at belyse behovet for fremtidig udvikling af Grønland set i lyset af det generelle politiske ønske om selvstændighed. I den sammenhæng blev Transportkommissionen nedsat, og den afleverede sin betænkning i januar 2011. Betænkningen er et grundigt værk, der belyser økonomiske og samfundsmæssige konsekvenser, fordele og ulemper samt opstiller en række scenarier for så vidt angår trafik- og transportstrukturen i og for Grønland. Der kan ikke udledes én overordnet konklusion, men der er ikke tvivl om, at der er gensidig afhængighed mellem erhvervsudviklingen og den trafikale infrastruktur. I direkte forlængelse af behovet for at udvide og diversificere den grønlandske erhvervsstruktur er det tydeligt, at én af grundstenene hertil er en mere ”optimal landingsbanestruktur” – kort sagt længere landingsbaner.

For at imødekomme behovene for at erstatte de eksisterende såkaldte Atlantluft-havne i Kangerlussuaq og Narsarsuaq, der blev bygget af det amerikanske luftvåben under 2. verdenskrig, har Selvstyret besluttet at udbygge og udvide de eksisterende landingsbaner i Nuuk fra 950 meter til 2.220 meter og i Ilulissat fra 845 meter til 2.200 meter.

Til at forestå dette arbejde etablerede Naalakkersuisut i 2016 et aktieselskab, Kalaallit Airports, med det formål at anlægge, eje og drive lufthavne i Nuuk, Ilulissat og Qaqortoq.

Ét af de centrale udeståender er spørgsmålet om finansiering af udvidelsen af landingsbanerne. I august 2018 underskrev Naalakkersuisut en aftale med den danske stat om dansk økonomisk engagement i lufthavnsprojektet i Grønland og styrket erhvervs-samarbejde mellem Danmark og Grønland (Statsministeriet & Naalakkersuisut, 2018). Aftalen muliggør et dansk statsligt indskud på 700 mio. kr. i de budgetterede omkostninger på ca. 3,6 mia. kr. (Selvstyrets finanslov 2018), en statslig garanti på en låneramme på 450 mio. kr. i Nordisk Investeringsbank samt et genudlån på 450 mio. kr. til Kalaallit Airport. I aftalen fastslås det også, at den danske stat stiller et kapitalindskud på 20 mio. kr. til rådighed samt bidrager til en erhvervspulje på 20 mio. kr.

Aftalen sendte en chokbølge ind i det politiske landskab i Grønland og skabte dønninger, der rakte langt ind i Naalakkersuisuts inderste cirkler og sprængte koalitionen mellem partierne Siumut, Atassut, Nunatta Qitornai og Partii Naleraq, idet Partii Naleraq gik ud af Naalakkersuisut. Partii Naleraqs formand, Hans Enoksen, forklarede det på følgende måde:

”Staten [den danske] blander sig direkte i [grønlandsk] politik, og dermed stilles der store spørgsmål om grønlændernes evne til at gøre noget selv. Det vil vi ikke være med til, vores mål har været grønlandsk selvstændighed i en årrække, og når der gøres sådan nu, så kan vi se, at vi bliver svækket. Og det vil vi ikke være med til” (Jyske Vestkysten 2018).

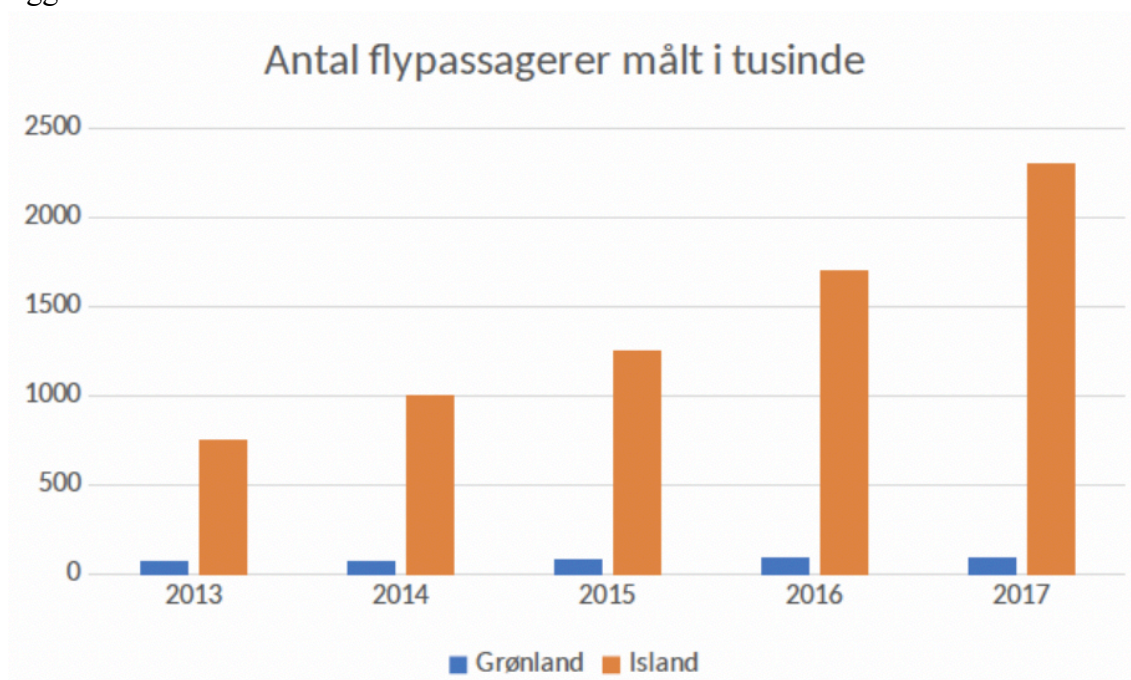
Eksemplet viser, at målet om selvstændighed kan vurderes ud fra to vinkler: politisk selvstændighed og økonomisk selvstændighed – og at disse to vinkler ikke altid går hånd i hånd. En aftale mellem Naalakkersuisut og den danske stat, som må betragtes som en økonomisk håndsækning og dermed en måde at opfylde ét delmål på vejen til økonomisk selvstændighed, kan stå som en modsætning til ønsket om politisk selvstændighed.

Turisme

Turisme anses som en af de sektorer, der kan give Grønland økonomisk vækst i fremtiden. En gennemgang af Naalakkersuisuts økonomiske redegørelse for 2018 og Grønlands turismestatistik (et samarbejde mellem Grønlands Statistik og Visit Greenland, Grønlands turismeorganisation) viser, at forøgelsen af turismen ikke er sket i det tempo, som det politiske niveau i Grønland har ønsket. Statistikken viser, at antallet af internationale gæster/rejsende til Grønland i 2017 på 62.484 personer, mens det i 2001 var på 65.720 personer, som er et fald på 3.236 personer (Grønlands Turismestatistik). Erfaringen fra markedsføringsindsatsen i perioden 2012-2015 har - trods en stigning i antallet af landbase-rede turister i 2015 - endnu ikke indfriet succeskriterierne om et øget antal besøgende, øget omsætning og flere jobs i turismesektoren. Et lyspunkt har dog været afledte effekter

i Grønland af den store vækst i turister til Island, som er estimeret til cirka 3 mio. turister om året, der enten besøger Island eller er i transit i Island.

I grafen nedenfor ses udviklingen i antallet af flypassagerer i Grønland og Island. Der er dels en markant forskel målt i absolutte tal, men også en vækst i Island, der ikke er på nær samme niveau i Grønland. Det skal dog nævnes, at væksten i Island er ekstraordinær og delvis skyldes bedre infrastruktur (landingsbaner) og en helt ekstraordinær prioritering af og vækst i turismen siden den finansielle krise omkring 2008. Men grafen kunne samtidig også indikere, at Grønland ikke har formået at indfri det potentiale, der ligger i turismen.



Figur 2: Antal flypassagerer til Grønland i perioden 2013-2017 (Grønlands Statistik)

Naalakkersuisut fik i 2014 udarbejdet en ”analyse af afgiftsstrukturen for turismeerhvervet – barrierer og potentialer for udvikling af turisme i Grønland”, der viser, at Grønland på en række parametre ikke er konkurrencedygtig sammenlignet med lignende turistmål som Island og Svalbard. Analysen viste, at Grønland opkræver høje afgifter på anløb af krydstogtskibe i forhold til de lande, der konkurreres med, og det samme gør sig gældende for afgifter i flytrafikken, blandt andet landings- og passagerafgifter. Landingsbanestrukturen er i den sammenhæng et kerneområde for at øge tilgængeligheden til Grønland. En anden analyse - foretaget af Rambøll - viser, at landingsbanestrukturen i Grønland er indrettet på en måde, der indebærer et omkostningsniveau, der er langt højere end sammenlignelige ruter andre steder i verden, hvilket blandt andet er med til at øge billetpriserne. Det påpeges, at forlængelse af landingsbaner i f.eks. Nuuk og Ilulissat ville kunne reducere omkostningerne med op til 30% med tilsvarende mulighed for prisreduktion over tid. Der er således nogle strukturelle betingelser, der bestemmer prisniveauet i den grønlandske turismebranche – og det er et højt niveau.

Der er taget et væsentligt skridt i forbedring af turismepotentialet med beslutningen om at udvide og/eller anlægge landingsbaner i Nuuk, Ilulissat og Qaqortoq, hvor mellemstore jettfly fra internationale destinationer kan lande. Erfaringer fra andre lande viser, at øget turisme skaber vækst i relaterede erhverv – eksempelvis i hotel- og restaurationsbranchen. Derfor er udviklingen af turisme helt afgørende for diversificeringen af økonomien i Grønland, og der er fortsat rum til forbedring på området. Naalakkersuisuts turismestrategi for perioden 2016-2020 har opstillet mål om at øge antallet af landbase-rede turister fra de nuværende 37.000 til 74.500 i 2040 og at øge antallet af krydstogtpas-sagerer fra de godt 20.000 til ca. 39.000 i 2040. Altså en fordobling af antallet af både land- og vandbaseret turisme. De afledte samfundsøkonomiske effekter fra turismesekto-ren antages at kunne bidrage med at skabe 888 årsværk og 492 mio. kr. i omsætning om året i 2040. Når Selvstyret fylder 10 år i 2019, må dette stå sin prøve.

Lavthængende frugter for turismeudviklingen i Grønland

Aktørerne indenfor turismebranchen i Grønland afholdt i november 2018 en større konference, ”Towards More Tourism”, der havde til hensigt at tilvejebringe input til Naalakkersuisuts fremtidige turismestrategi. Blandt anbefalingerne var: At skabe stærke, sammenhængende turismestrategier på nationalt og regionalt niveau, der samlet set øger Grønlands konkurrenceevne som turismested; at etablere et nationalt netværk som kan sikre bedre og stærkere samarbejde på tværs af regionerne om at udvikle digitale services til turister; at sikre en smidigere adgang til nødvendig og kompetent arbejdskraft for turismeerhvervet gennem lovgivning samt at gøre bæredygtighed til en integreret del af kompetence- og erhvervsudviklingen, herunder i undervisning på folkeskoleniveau og under videreuddannelse.

Begreberne samarbejde, bæredygtighed og uddannelse samt kompetenceudvikling er nøgleord, hvis man skal skabe succes i grønlandsk turisme – og i grønlandsk økonomi generelt. Bæredygtigheds-strategien skal sikre, at Grønland ikke overbelastes af turister med natur- og miljømæssige skadevirkninger til følge, sådan som man har set det i Island og til en vis grad også Færøerne. Uddannelse og kompetenceudvikling skal sikre en turisme, der føres primært af lokale beboere med en autentisk historiefortælling for turisten til følge og med deraf følgende skatteindtægter for Grønland og potentielle nye initiativer; og samarbejde skal sikre, at der skabes sammenhæng i de initiativer, der tages på turismeområder. Det kan synes som naturlige fokusområder, der burde give sig selv, men det har vist sig ikke at være tilfældet.

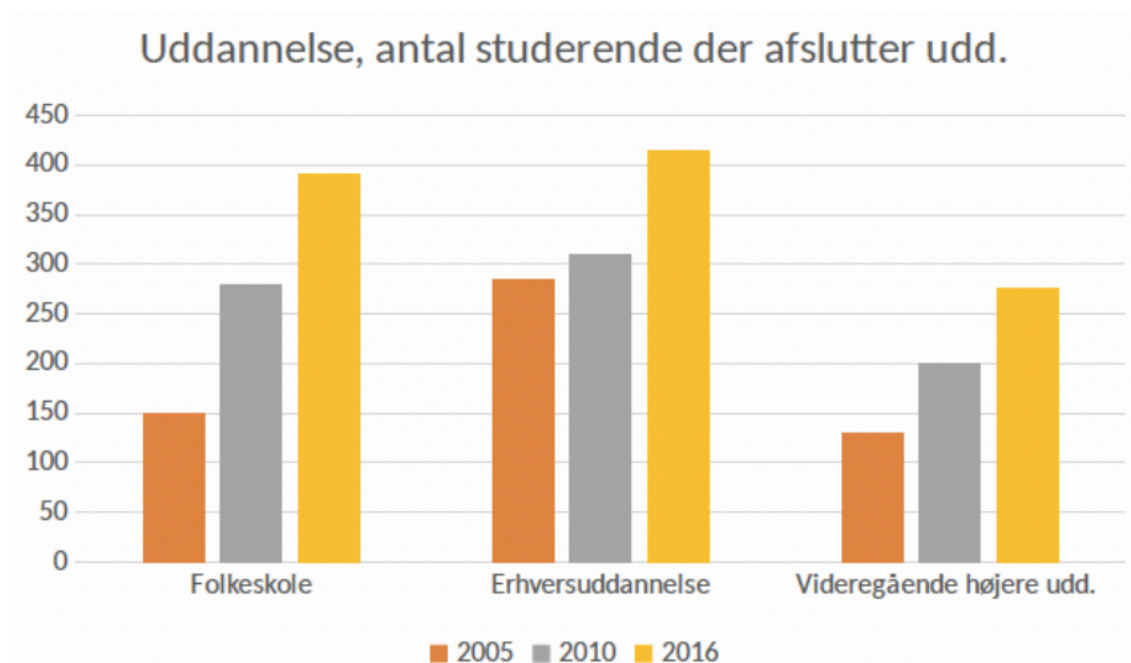
Uddannelse i Grønland

En bredere erhvervsstruktur med øget beskæftigelse for lokalbefolkningen kræver et løft i uddannelsesniveaet. Der kan registreres fremgang i uddannelsesniveaet, men det går

fortsat langsomt. Fundamentet for at hæve arbejdsstyrkens kvalifikationer i Grønland lægges i folkeskolen og nogle vil endda hævde, at det sker før folkeskolen. I dag anvender Grønland mange ressourcer på folkeskolen og mange hævder, at det ikke nødvendigvis er et spørgsmål om at tilføre flere midler til uddannelsessystemet, men snarere et spørgsmål om at sikre et godt udbytte af de ressourcer, der tilføres systemet.

På nogle punkter er det tydeligt, at et højt udgiftsniveau ikke følges af en tilsvarende kvalitet. To rapporter udarbejdet af Danmarks Evalueringsinstitut i henholdsvis 2015 og 2016 har peget på, at både folkeskolen og læreruddannelsen har meget store problemer med det faglige niveau. Rapporten fra foråret 2015 var en kritik af den grønlandske folkeskole, som kort sagt vurderes at fungere dårligt (Danmarks Evalueringsinstitut, 2015). I 2016 blev rapporten om folkeskolen fulgt op af en endnu mere kritisk evaluering af læreruddannelsen (Danmarks Evalueringsinstitut, 2016), som *”har en række alvorlige kvalitetsudfordringer og ikke på en tilfredsstillende måde imødekommer behovet for kvalificerede lærere i folkeskolen”*. Det siger sig selv, at dette ikke er befordrende for udviklingen af Grønlands erhvervsliv og Grønlands nuværende og fremtidige økonomi.

Rapporterne om folkeskolen og læreruddannelsen peger på, at en stærkere politisk opbakning - herunder lokalpolitisk - og støtte fra forældrene, vil kunne fremskynde de nødvendige ændringer. Ser man på den samlede andel af befolkningen med en uddannelse, er der sket en forbedring siden selvstyrets indførelse.



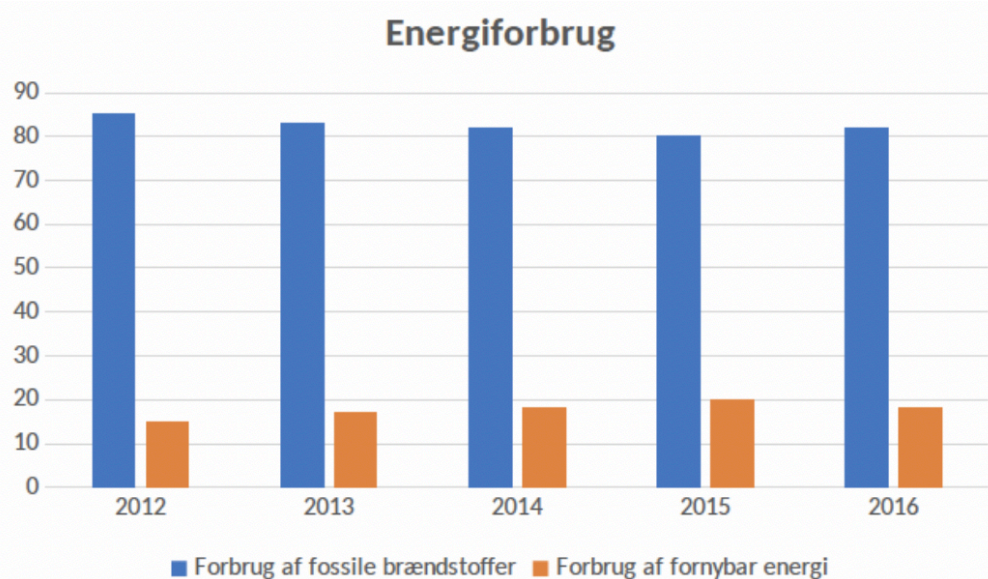
Figur 3: Antal personer, der færdiggør en uddannelse i perioden 2005-2010 (Grønlands Statistik)

I grafen ovenfor ses det, at antallet af personer, der færdiggør en folkeskoleeksamen og en erhvervsuddannelse, er steget. Grafen viser til gengæld også, at antallet, der har færdiggjort en længerevarende uddannelse, ikke er steget i samme takt. Omkring halvdelen af alle 25-64-årige i Grønland har ingen uddannelse ud over gymnasiet. Til sammenligning gælder det for cirka en fjerdedel af de unge i de andre nordiske lande (Greenland in Figures, 2018).

Uddannelserne kan i dag ikke følge med efterspørgslen på uddannede personer. Der er taget initiativer vedrørende læreruddannelsen, men det vil tage tid, før de slår igennem på det generelle faglige niveau i folkeskolen. Der skal formentlig flere parallelle initiativer til for at ændre afgørende på udviklingen.

Energi

I Grønland - med det spredte bosætningsmønster fordelt på byer og bygder langs kysterne - er der tradition for brug af fossile brændstoffer og især i bosteder, der kræver brug af dieselgeneratorer. Det kan være for at sikre sig en mere stabil energiforsyning eller som bistand i nødsituationer. Grønlands Statistik viser, at der importeres fossile brændstoffer for cirka 700 mio. kr. om året. Samtidig viser tallene fra 2012-2016 også, at forbruget af fossile brændstoffer ligger på ca. 80-85% af det totale forbrug, mens vedvarende energi (primært vandkraft) udgør ca. 15-20% af det totale forbrug, hvilket ses af grafen nedenfor.



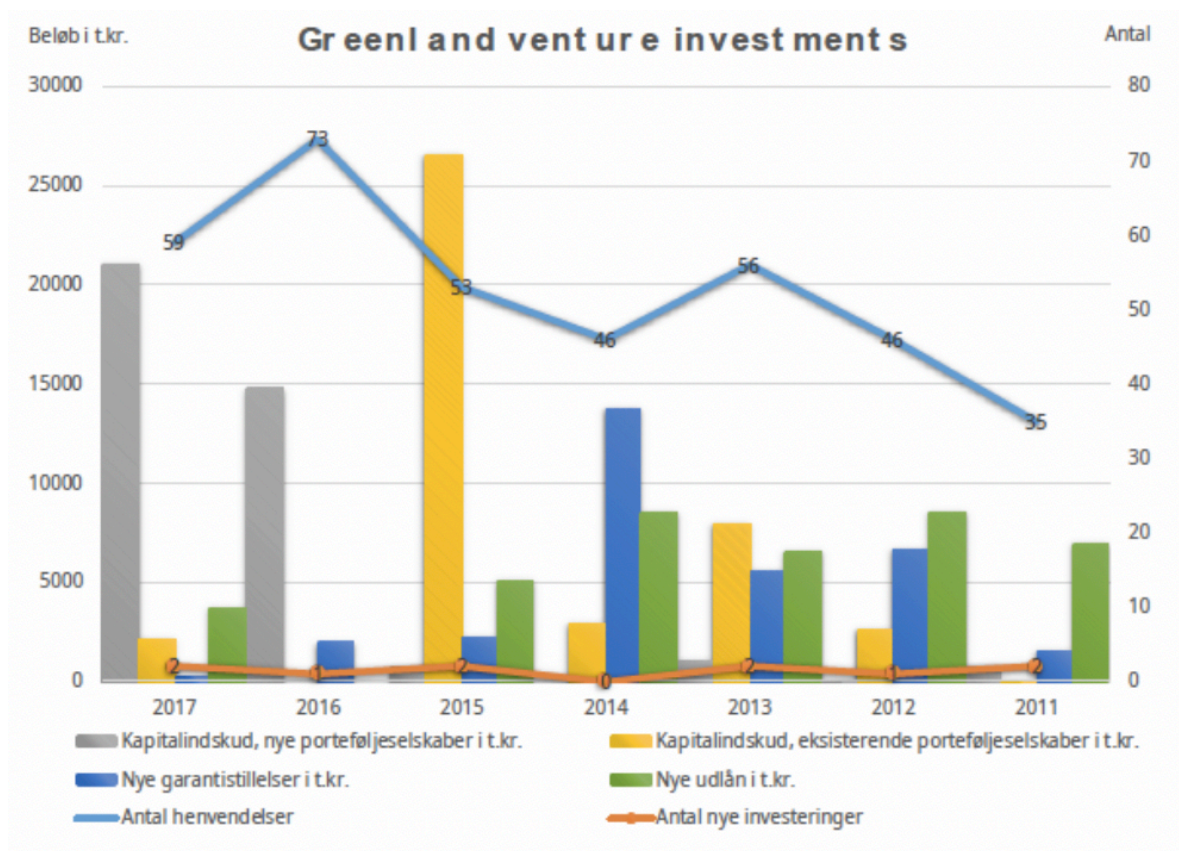
Figur 4: Energiforbruget i Grønland fordelt på fossile brændstoffer og fornybar energi (Grønlands Statistik)

Vandkraft er i dag den vigtigste vedvarende energikilde i Grønland, hvilket er en positiv, bæredygtig udvikling. De fem vandkraftværker, der er opført siden 1993, forsyner i alt seks byer og udgør dermed en vigtig del af energiforsyningen. Værkerne spiller også en positiv rolle i forhold til samfundsøkonomien, forsyningssikkerheden og naturligvis miljøet.

I lyset af de årlige 700 mio. kr., som Grønland bruger på fossile brændstoffer, vil det være interessant at vurdere, hvad en yderligere transformation til mere bæredygtige og vedvarende energikilder vil kunne medføre af lokale arbejdspladser og lokale investeringer. Naalakkersuisut peger selv på, at lagring af overskudsenergi fra eksempelvis vandkraftværkerne eventuelt ville kunne bidrage til en forretning omkring etablering af datacentre i Grønland til serverparker mv. Naalakkersuisut skriver i sin sektorplan for energiområdet, at man ønsker at se på dette forretningsområde, men også i den sammenhæng synes der at mangle nogle sammenhængende overvejelser, som med fordel kan adresseres i en koordineret og samlet strategi for tiltrækning af udenlandske og direkte investeringer i Grønland.

Entreprenørskab og innovation

En måde at styrke erhvervsudviklingen på er ved at fremme entreprenørskab og innovation. Hvis man ser på antallet af investeringer, som det grønlandske investeringsselskab Greenland Venture foretager, ser den grønlandske iværksætterånd ikke ud til at stortrives. I grafen nedenfor kan man se, at investering i nye projekter ligger på et ret begrænset niveau; mellem 1 og 2 virksomheder om året.



Figur 5: Greenland Ventures investeringer i perioden 2010-2016 (Kilde: www.venture.gl).

En rapport udarbejdet af Fonden for Entreprenørskab på opdrag af Nordisk Ministerråd (Nordic Council of Ministers 2018 a) viser, at iværksætteri i det store og hele mangler på skoleskemaet og at der hidtil ikke har eksisteret en fælles strategi og satsning på området, som både uddannelser, erhvervsliv og offentlige myndigheder har støttet. Den manglende uddannelse indenfor iværksætteri betyder også, at kun ganske få virksomheder startes af studerende. Omvendt viser rapporten, at der er et stort potentiale for at integrere entreprenørskab i undervisningen med relativt få midler. Fonden for Entreprenørskab har etableret en tilstedeværelse i Grønland i 2018 med henblik på at opmuntre til iværksætterånd i undervisningen i folkeskolen og "Mind Your Own Business" har etableret kontor i Grønland i 2019 med henblik på at introducere drenge i alderen 13 til 21 år til at etablere mikrovirksomhed (myob.dk).

Der er således taget initiativer for at skabe opmærksomhed på innovation og iværksætteri, som kan bidrage til en diversificering af Grønlands økonomi på lidt længere sigt. Initiativerne er som udgangspunkt taget andre steder fra end selvstyret – eksempelvis i Nordisk Ministerråd eller fra private aktører, men over tid er nogle af de udefrakommende initiativer blevet inkorporeret i selvstyrets finanslov, hvilket er tilfældet med Fonden for Entreprenørskabs tilstedeværelse i Grønland.

Der kan med fordel tænkes mere i at oprette små og mellemstore virksomheder, hvor de kulturelle og kreative industrier og erhverv kommer i spil. Nordisk Ministerråd pegede i sin "*Arctic Business Analysis*" på, at eksempelvis filmindustrien kan udvikles i Nordens Arktis. Norges filmindustri er i vækst og tjente ca. 6 mio. € (ca. 45 mio. kr.) i 2012. I 2014 opnåede filmindustrien i Island en produktionsværdi på mere end 100 mio.€ (ca. 750 mio. kr.) (Nordic Council of Ministers 2018 c). Der bør i den kontekst ses på, hvorvidt der kan laves incitamentsstrukturer fra Naalakkersuisuts side med henblik på at tiltrække filmindustrien til at lave film i Grønland og styrke den grønlandske filmindustri, som i dag tæller cirka 50 personer.

Konklusion

Det er fristende at spørge, om økonomien og erhvervsudviklingen i Grønland "ender i fisk"? Man kan være tilbøjelig til at svare "ja". Kigger man på den nuværende økonomi og erhvervsstruktur er der ikke tvivl om, at fundamentet for nuværende ligger i fiskeriet og ikke særlig mange andre steder. De øvrige indtægtsgivende sektorer har ikke samme volumen eller vækst og økonomien kan derfor ikke hævdes at være diversificeret.

Artiklen viser, at fundamentet for Grønlands økonomi og erhvervsstruktur siden 1950-60'erne har været baseret på en moderne fiskeindustri og Grønland har i dag en moderne og effektiv fiskeflåde. Artiklen viser også, at erhvervsstrukturen i Grønland fortsat er énstregnet, og dermed sensitiv, og ikke i sig selv kan oppebære de indtægter, der pt. kommer fra henholdsvis det danske bloktilskud og tilskuddet fra EU, som beløber sig til cirka 60% af selvstyrets indtægter.

Spørgsmålet er, hvad skal der til for at kunne skabe et grundlag for indtægter fra andre kilder? Artiklen peger på, at man i Grønland bør (i) udarbejde (og implementere) en samlet og koordineret strategi for tiltrækning af udenlandske og direkte investeringer til Grønland samt (ii) udarbejde (og implementere) en strategi for udvikling af havets ressourcer i en bio-økonomisk ramme.

Strategier kan dog ikke stå alene i udviklingen af Grønlands økonomi. Artiklen peger derfor også på, at en række erhvervsområder med fordel kan undersøges og understøttes. Grønland kan eksempelvis (i) nytænke forretningsmuligheder og produkter indenfor de marine erhverv – det kan være fiskeri af nye arter, produktudvikling indenfor eksisterende arter og/eller udvikling af den blå bio-økonomi såsom forarbejdning af fiskemel af fiskeaffald og brug af andre hidtil uudnyttede ressourcer såsom tang. Satsningen på (ii) uddannelse og undervisning indenfor innovation og entreprenørskab skal fortsætte samtidig med at (iii) en udvikling og kommercialisering af kulturelle og kreative industrier understøttes, og (iv) der fortsat arbejdes dedikeret på at udvikle tiltag indenfor turismeindustrien.

Som forudsætninger for en diversificering af den grønlandske erhvervsstruktur og for at skabe vækst i den grønlandske økonomi er det nødvendigt med følgende tre indsatser: 1) at styrke uddannelsesniveaet i Grønland i form af en fortsat stigning i antallet af færdiguddannede til det grønlandske arbejdsmarked; 2) at foretage en koordineret og strategisk tilgang for tiltrækning (og fastholdelse) af arbejdskraft og 3) at lave samfundsmæssige reformer, der imødekommer de demografiske udfordringer. Meget af dette er i gang, men ærmerne skal fortsat smøges op, hvis ikke det hele skal ende i fisk.

- Greenland Minerals Authority (s.d.). Tilgængelig på: <https://www.govmin.gl/en/geology/events/news/>
- Grønlands Erhverv (2013). *Fremtidsscenarier for Grønland*. Tilgængelig på: <http://ge.ga.gl/Portals/0/Erhvervsudvikling/Rapporter/Gr%F8nland%20Omskrevet%20DK.pdf>. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Grønlands turismestatistik (s.d.). Tilgængelig på: <http://www.tourismstat.gl>
- Gyldendals Encyklopædi – den store danske (s.d.). Tilgængelig på: www.denstoredanske.dk
- Inatsisartut (2010). Inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven). Tilgængelig på: <http://lovgivning.gl/Lov?rid=%7B4F8B6CD0-3E04-4476-A332-2A814FBA35A1%7D>. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Inatsisartut (2017). Landskassens regnskab 2017. Tilgængelig på: https://ina.gl/dvd/EM2018/pdf/media/2535199/pkt11_em2018_landskassensregnskab2017_da.pdf. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Jydske Vestkysten (9. september 2018). Partii Naleraq forlader Grønlands regering efter lufthavnsstrid. Tilgængelig på: <https://www.jv.dk/indland/Partii-Naleraq-forlader-Groenlandsregering-efter-lufthavnsstrid/artikel/2642377>. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Kalaallit Airport. Tilgængelig på: <http://kair.gl/da/> [Tilgået d. 01.12.2018]
- Kalaallit Nunatta Radio (KNR 9. september 2018). Partii Naleraq har forladt koalitionen. Tilgængelig på: <https://www.jv.dk/indland/Partii-Naleraq-forlader-Groenlandsregeringefter-lufthavnsstrid/artikel/2642377>. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Kalaallit Nunatta Radio (KNR): Naalakkersuisut – vandkraft skal tiltrække investorer. Tilgængelig på: <https://knr.gl/da/nyheder/vandkraft-skal-tr%C3%A6kke-investorer-til-gr%C3%B8nland>. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Marfeldt, B. (2014). Minister: Grønlands oliefond udgør 435 milliarder kr. i 2060. *Tidskriftet Ingeniøren*. Tilgængelig på: <https://ing.dk/artikel/minister-groenlands-oliefond-udgoer-435-milliarder-kr-i-2060-166383>. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Naalakkersuisut/Grønlands Statistik (2018). Greenland in Figures 2018. Tilgængelig på: <http://www.stat.gl/publ/da/GF/2018/pdf/Greenland%20in%20Figures%202018.pdf>. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Naalakkersuisut (2014). Grønlands olie- og mineralstrategi 2014-2018. Tilgængelig på: <https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Publications/Raastof/DK/Gr%C3%B8nlands%20olie%20og%20mineralstrategi%202014%202018.pdf>. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Naalakkersuisut (2018). Finanslov for Grønland 2018. Tilgængelig på: <https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Finans/DK/Finanslov/2018/FFL2018%20%20incl%20sidetal%20og%20linket%20indholdsfortegnelse%20%20DK%20til%20tryk.pdf>. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Naalakkersuisut (2014). Analyse af afgiftsstrukturen for turismeerhvervet - Barrierer og

- potentialer for udvikling af turisme i Grønland. Tilgængelig på: <https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Publications/Erhverv/DA/Analyse%20af%20barrierer%20for%20udvikling%20af%20turistpotentialet%20i%20Gr%C3%B8nland%20-%20version%203%201%202014%20DOK1437275.pdf> [Tilgået d. 01.12.2018]
- Naalakkersuisut (2016). Turismeudvikling i Grønland. Hvad skal der til? National sektorplan for turisme 2016-2020. Tilgængelig på: <https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Hearings/2015/Turismestrategi/Documents/Turismestrategi%202016-2020%20FINAL%20DK.pdf> [Tilgået d. 01.12.2018]
- Naalakkersuisut (2017). Sektorplan for energiforsyning. Tilgængelig på: <https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Hearings/2017/Hoering%20af%20udkast%20til%20sektorplan%20for%20energi%20og%20vandforsyning/Documents/Sektorplan%20version%2027102017.pdf>. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Naalakkersuisut (2017). Billig energi, grøn energi og rent drikkevand til alle. Naalakkersuisut ruller omfattende og langsigtet energireform ud – første skridt er prisnedsættelse på el og vand. Tilgængelig på: <http://www.nukissiorfiit.gl/wp-content/uploads/2018/07/Pjece-om-energireform-DK-1.pdf>. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Naalakkersuisut (2018). Økonomisk redegørelse 2018. Tilgængelig på: <https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Publications/Finanser/Okonomisk%20Redegorelse%202018%20Dan%20A4.pdf> [Tilgået d. 01.12.2018]
- Nordic Council of Ministers (2018 a). Creative and cultural industries. Tilgængelig på: <http://norden.-diva-portal.org/smash/get/diva2:1175681/FULLTEXT01.pdf> [Tilgået d. 01.12.2018]
- Nordic Council of Ministers (2018 b). Arctic Business Analysis – Bioeconomy. Tilgængelig på: <http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1175656&dswid=-2861> [Tilgået d. 01.12.2018]. 10.6027/ANP2018-706
- Nordic Council of Ministers (2018 c). Arctic Business Analysis – Entrepreneurship and Innovation. Tilgængelig på: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1175621/FULLTEXT01.pdf>
- Norden Business (s.d.). Tilgængelig på: <https://nordenbusiness.org/dk/groenland/etablering>. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Nukissiorfiit (det grønlandske energiforsyningsselskab). Tilgængelig på: <http://www.nukissiorfiit.gl/>
- Politiken (2018). Lufthavnsstrid og partiexit kan kaste Grønland ud i nyvalg. *Politiken*. Tilgængelig på: <https://politiken.dk/oekonomi/dkoekonomi/art6693769/Lufthavnsstrid-og-partiexit-kankaste-Gr%C3%B8nland-ud-i-nyvalg>. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Rambøll Consulting (2015). Turisme. Udvikling og vækst gennem ændret lufthavnsstruktur. Tilgængelig på: <https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Publications/Erhverv/Turisme%20udvikling%20og%20vaekst%20gennem%20aendret%20lufthavnsstruktur/TURISME%20-%20UDVIKLING%20OG%20V%C3%8>

- 6KST%20GENNEM%20%C3%86NDRET%20LUFTHAVNSSTRUKTUR%20ODK.pdf. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Sermitsiaq medieavis (2019): Venturedirektør – fantastisk udvikling i iværksætter. Tilgængelig på: <https://sermitsiaq.ag/venture-direktoerfantastisk-udvikling-i-ivaerksaetteri>. [Tilgået d. 01.03.2019]
- Sermitsiaq medieavis (2016). Seminarier får dumpekarakter. Tilgængelig på: <https://sermitsiaq.ag/node/186891>. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Sermitsiaq medieavis (2018): Lufthavnspakken er vedtaget. Tilgængelig på: <https://sermitsiaq.ag/lufthavnspakken-vedtaget>. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Sermitsiaq medieavis (2018). Vittus: Disse mineprojekter tror vi på. Tilgængelig på: <https://sermitsiaq.ag/node/208325>. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Statsministeriet (2009). Lov om Grønlands selvstyre. Tilgængelig på: <http://www.stm.dk/multimedia/selvstyreloven.pdf>
- Statsministeriet & Naalakkersuisut (2018). Aftale mellem regeringen og Naalakkersuisut om dansk engagement i lufthavnsprojektet i Grønland og styrket erhvervssamarbejde mellem Danmark og Grønland. Tilgængelig på: http://www.stm.dk/multimedia/10-09-2018_Aftale_mellem_regeringen_og_Naalakkersuisut.pdf. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Sørensen, A.K. (1983). *Danmark-Grønland i det 20. århundrede – en historisk oversigt*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Têtu, P.-L. & Lasserre, F. (2017). Chinese investment in Greenland's mining industry: Toward a new framework for foreign direct investment. *The Extractive Industries and Society*, årg. 4(3), s. 661-671.
- Transportkommissionen (januar 2011). Transportkommissionen - betænkning. Tilgængelig på: <https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Publications/Departement%20for%20Sundhed%20og%20Infrastruktur/Infrastrukturkontoret/Bet%C3%A6nkningen%20DK.pdf>. [Tilgået d. 01.12.2018]
- TV2 (2018). Grønlandsk parti trækker sig fra regering et døgn før Løkkebesøg. *TV2*. Tilgængelig på: <http://nyheder.tv2.dk/politik/2018-09-09-gronlandsk-parti-traekker-sig-fraregering-et-dogn-for-lokke-besog>. [Tilgået d. 01.12.2018]
- Vinther, H. (2017). De grønlandske råstoffer – mineeventyret, der blev væk. *Tidsskriftet Ingeniøren*. Tilgængelig på: <https://ing.dk/artikel/de-groenlandske-raastoffer-mineeventyretblev-vaek-203806>. [Tilgået d. 01.12.2018]

Livsformer og livskvalitet i Grønland: Et indblik i sammenhængen og den potentielle udvikling

Naja Carina Steenholdt¹, ph.d.-studerende ved Aalborg Universitet og Ilisimatusarfik

I denne artikel undersøges det nærmere, hvordan livsformer og livskvalitet hænger sammen i Grønland set i et samfundsvidenskabeligt perspektiv. Artiklen forholder sig endvidere til, hvordan dette hænger sammen med landets udvikling mod selvstændighed. Livskvalitet og forestillingen om det gode liv hører til det kulturelle og værdiladede i en livsform. Det er med andre ord en forestilling om, hvordan tingene bør, skal eller kan være, for at vi kan føle, at livet er godt. Men det betyder også noget, hvor man bor. Det er en klassisk opfattelse, at man har en væsentligt anderledes livsform i en by kontra en bygd, og har forskellige værdier og holdninger til, hvad livskvalitet kan være. Artiklen, som er et indledende studie på området, vil på baggrund af resultater fra et sociologisk feltarbejde i Sydgrønland i 2018, samt gennem en analyse og diskussion af livskvalitet og etnologen Thomas Højrup's livsformsanalyse, stille spørgsmålene: Hvordan hænger livsformer og livskvalitet sammen i Grønland? Og er der en sammenhæng med den nuværende udvikling mod selvstændighed? Artiklen fremfører, at livsformer og livskvalitet i høj grad er forbundet med relationer til familie, natur og arbejde, men at det grønlandske folks evne til at tilpasse sig også spiller en rolle i forholdet mellem livsformer og livskvalitet.

Indledning

Hvordan livet leves, påvirker, sammen med livsbetingelserne, livets kvalitet. Det virker som en temmelig banal påstand, men når dette skal forstås gennem et helt samfunds optik, bliver det anderledes kompliceret. En livsform kan ifølge etnologen Thomas Højrup betegnes, som det der sammenfatter distinkte måder at leve på, på en måde så de kan identificeres og adskilles fra hinanden i klynger (Højrup 1983). Livskvalitet er den subjektive

¹ Naja Carina Steenholdt er dobbeltindskrevet ph.d.-studerende ved Aalborg Universitet og Ilisimatusarfik siden november 2017. Hun forsker i livskvalitet og sociale indikatorer i Grønland. Naja Carina er herudover affiliert medlem af forskningsgruppen Centre for Innovation and Research in Culture and Living in the Arctic (CIRCLA) i AAU.

evaluering af den samlede livsoplevelse på et givent tidspunkt (Veenhoven 2014). Befolkningsstudier såsom Survey of Living Conditions in the Arctic (SLiCA) (Poppel et.al 2007) og Arctic Social Indicators (Larsen et. al 2010) viser, at der er forskellige livsformer i Grønland og at livskvalitet anskues forskelligt fra sted til sted. Dette er ikke unikt for landet; sådan er det alle steder i verden. Kontrasten - og i nogle henseender opgøret - mellem den rurale og urbane livsform er heller ikke enestående for Grønland. Der er dog grund til at tage et nærmere kig på forholdet mellem livsformer og livskvalitet. Den grønlandske befolkning står nemlig over for nogle potentielt afgørende ændringer i samfundet. Særligt debatten om selvstændighed har fyldt i medier og i politisk regi. Hvordan en eventuel selvstændighed vil påvirke livsformerne i Grønland og hvordan det vil påvirke livskvaliteten, kan ingen med sikkerhed vide. Men ved at forstå sammenhængen mellem livsformer og livskvalitet i det grønlandske samfund, er det måske lettere at forstå, hvad der er vigtigt for det grønlandske folk, og hvad der er på spil, når store forandringer står for døren.

Baggrund

Det grønlandske samfund har i løbet af det seneste århundrede undergået store samfundsmæssige forandringer. I 1979 fik landet officielt hjemmestyre. 30 år senere på samme dag blev dette ændret til selvstyre, og den grønlandske befolkning kom dermed et stort skridt nærmere selvstændighed (Skydsbjerg 1999). Landets økonomi er i dag stadig afhængig af det danske bloktilskud, som udgør lidt over halvdelen af Landskassens indtægter (se Nauja Biancos artikel om Grønlands økonomi og erhverv i dette temanummer). Hertil er der hele debatten om udvinding af råstoffer og åbningen af nordvestpassagen, som vil få økonomisk og strategisk betydning for mange lande, ud over Grønland. Selvom debatten om selvstændighed, miner og søfartsruter uden tvivl er de mest omdiskuterede udviklingspotentialer i Arktis, så er der et andet udviklingspotentiale, der i høj grad hænger sammen med selvstændighedsprocessen; nemlig udviklingen af menneskene i landet. Den grønlandske befolkning har en væsentlig rolle i selvstændighedsprocessen, fordi det er dem, der skal stemme om beslutningen om selvstændighed, og fordi det er dem, der skal leve med udfaldet af beslutningen. Parallelt med det stigende ønske om selvstændighed, rapporteres der om forværring af folkesundheden på visse områder, heriblandt selvvurderet helbred, samt en øget social ulighed (Larsen et.al 2019). Samtidig bliver levevilkårene gradvist bedre i byerne, så flere flytter fra bygd til by; især til Nuuk.

Livsformer og livskvalitet

Livsformer

Livsformer er, ifølge Højrup's livsformsanalyse, de grupperinger der skabes af samfundets struktur og produktionsmåde²:

”Man må forsøge at skyde sig ind på det samlede billede, der tegner sig af en gruppe menneskers liv, når man kender deres daglige gøremål, ugens gang og aktiviteterne året rundt. Man må vide, hvorledes folkenes livsforløb former sig, hvorledes familiernes daglige rutine ændrer sig med alderen, og man må kende til arbejdslivet, fritidsinteresserne, omgangskreds og samværsformer. Kan der tegnes et sammenhængende billede af livet, som det ud fra disse synsvinkler former sig fra opvækst til alderdom, så vil denne helhed betegnes som en livsform.” (Højrup 1989).

Hvis man bor i Qeqertarsuaq, vil livet derfor, strengt forenklet, være betinget af de livsbetingelser der er der. Betingelser, som man enten former livet efter, eller bryder op med og flytter væk. Sidstnævnte er dog ifølge Højrup ikke noget, man bare gør, for er man først bærer af én livsform, så ændres den ikke så nemt. Men at flytte sig og tilpasse sig, er ikke ubekendt for den grønlandske befolkning, der har flyttet sig fra sted til sted gennem årtusinder, og det er måske her forklaringspotentialt i Højrup's teori bliver udfordret, når vi skal prøve at forstå den specifikke grønlandske virkelighed. Dette vil artiklen forsøge at udfolde i diskussionsafsnittet.

I livsformsanalysen deles livsformer op i en rural og urban livsform³, hvilket her sammenlignes med livsformerne i en grønlandsk bygd kontra bylivsformen i Nuuk. Ifølge Højrup, er den rurale og den urbane livsform overvejende modsætninger, og et individ der er bærer af én livsform, kan ikke samtidigt være bærer af flere livsformer. Dette forklares med livsformens ideologiske karakter. En livsform udgør nemlig mere end blot, hvor man bor, eller hvad man laver på arbejde og i fritiden.

By-bygd forholdet

Livsformsanalysen differentierer mellem land og by bl.a. i ”forskellen mellem enkel vareproduktion – familiebrug – og kapitalistisk produktion – industri” (Højrup 1983, 50).

² Produktionsmåde-begrebet knytter sig til Højrup's marxistisk inspirerede ide om samfundets økonomiske struktur, som indebærer to produktionssystemer, som er med til at definere livsformernes grundlag. Der er den enkle vareproduktion og den kapitalistiske produktionsmåde. Groft forenklet kan man sige, at den enkle vareproduktion er dem der ejer og forestår en (vare)produktion, med andre ord dem der er selvstændige og som producerer en vare/ydelse, og den kapitalistiske produktionsmåde er dem der ikke ejer en produktion, men som så at sige, sælger deres arbejdskraft til den enkle vareproduktion.

³ Ud over opdelingen mellem den rurale og urbane livsform, beskriver Højrup de tre arketyperiske livsformer: den selvstændige livsform, lønmodtagerlivsformen og karrierelivsformen. Karakteristikken af disse livsformer er særligt centreret om arbejdets betydning for livsformen. Af pladsmæssige hensyn udelades det at komme nærmere ind på dette.

Groft forenklet betyder det, at bæreren af en landlig livsform typisk er selvstændig og selv opretholder sin livsform, hvorimod bæreren af en livsform i byen typisk er lønmodtager og således afhængig af andre for at opretholde livsformen. Det betyder ikke, at alle der bor i byen er lønmodtagere, og at alle der bor på landet er selvstændige, men at der er tale om en rural og en urban identitet. I Grønland karakteriseres et sted som en by, når der er mere end 500 indbyggere (Poppel 2015; Hendriksen 2013). I denne sammenhæng er det dog - i lighed med livsformsanalysens syn på by-land-forholdet - ikke antallet af indbyggere, men den kulturelle karakter af stedet der bestemmer, om det er en by eller bygde.

Den urbane livsform

I livsformsteorien har mennesker der bor i byen en væsentlig anderledes livsform end mennesker, der lever uden for byen. Tempoet er lidt hurtigere i byerne, og så er man som individ mere anonym i byen, end man er ude på landet. Man kender ikke nødvendigvis dem, man passerer på sin vej, om det er på gaden, i supermarkedet eller hvor man ellers opholder sig uden for hjemmet. Man bruger også mere tid på transport, cafeture, biograf-/teaterbesøg og arbejde, end man bruger i hjemmet. I byen er der nem adgang til det meste og til regelmæssig offentlig transport, så man kan komme fra A til B nemt og hurtigt. Adgang til naturen sker typisk igennem en konstrueret natur i parker og offentlige steder, eller i forbindelse med ferierejser- og ture.

Den rurale livsform

Den rurale livsform er på mange måder karakteriseret ved at være en modsætning til den urbane livsform. Her er tempoet langsommere, og man bruger mere tid i hjemmet end uden for hjemmet. Når man bevæger sig uden for hjemmet, er det meget sandsynligt, at man kender dem, man møder på sin vej; hos frisøren, hos den lokale købmand osv. Måltider laves i hjemmet, og øvrige aktiviteter er ofte også knyttet til enten hjemmet eller lokalområdet. Det belyses senere i artiklen, at rurale og urbane livsformer i grønlandske byer og bygder kommer til udtryk på en anderledes måde

Livskvalitet

Livskvalitet er et komplekst begreb, som kan måles på mange måder. Videnskabeligt er der flere bud på en samlet definition af livskvalitet, og der er delte meninger om, hvordan man bedst måler det. Simpelt beskrevet, handler det om, hvordan den enkelte betragter sin livskvalitet, når alt tages i betragtning. Der er en sammenhæng mellem livskvalitet og gode levevilkår, men det er svært at tale om for et helt samfund, og nogle mener ligefrem, at det er umuligt. Andersen & Poppel kritiserer, at traditionelle studier i levevilkår ofte er baseret på en ide om, at samfundet er en homogen størrelse, som man kan sige noget generelt om (Andersen & Poppel 2002). Vedrørende livskvalitet fremfører Veenhoven en lignende iagttagelse i Encyclopedia of Quality of Life. Han mener at,

"[u]dtrykket "individuel livskvalitet" bruges til at angive, hvor godt en person lever. Den individuelle kvalitet af flere personers liv kan aggregeres for at opnå et tal, der afspejler den typiske livskvalitet i en kollektivitet, såsom en nation. Men begrebet gælder ikke for sociale systemer. Man kan ikke sige, at et samfund lever godt, da samfundene ikke "lever"⁴." (Veenhoven 2014).

Livskvalitet er altså en individuel betragtning, hvorfor der her anvendes en definition på den subjektivt opfattede livskvalitet, som mere specifikt kan defineres som:

"[...] hvordan mennesker opfatter og bedømmer deres liv. Det er en opfattelse, der giver den subjektive bedømmelse af livsoplevelsen. Komponenterne fokuserer på den generelle tilfredshed med livet og lykke, samt tilfredshed med bestemte områder af livet, f.eks. ægteskab, sociale relationer, arbejde, fritidsaktiviteter og sundhed⁵." (Liao 2014).

Metode

Denne artikel vil over de følgende to afsnit diskutere, hvordan livsformer og livskvalitet hænger sammen. Diskussionen vil danne grundlag for en analyse af, hvordan dette hænger sammen med den foranstående udvikling hen imod selvstændighed i Grønland. I analysen af livsformer er der taget udgangspunkt i centrale begreber fra Thomas Højrup's livsformsteori. Gennemgangen af teorien er ikke udtømmende, men har fokus på især begreberne den urbane og rurale livsform. Desuden er der taget udgangspunkt i Liaos definition af subjektiv livskvalitet (Liao 2014). Herudover anvendes data fra mit feltarbejde i april 2018 i de sydgrønlandske byer og bygder: Qaqortoq, Nanortalik, Narsarsuaq og Qassarsuk. Jeg udførte 16 semi-strukturerede interviews med kvinder og mænd mellem 18-65 år, som blev fundet via snowball-metode; dvs. ved at spørge person til person om de kendte nogen, der kunne være interesserede i at deltage. Herudover anvendtes convenience-sampling (Creswell 2013), som kort beskrevet går ud på, at jeg - grundet den korte periode jeg var på stederne - gik efter personer, der var nemme at få fat i: F.eks. via Facebook-grupper samt ved at spørge folk, jeg mødte på gaden eller i supermarkedet. I undersøgelsen deltog 11 kvinder og 5 mænd⁶: 7 personer mellem 18-30 år, 7 personer mellem 31-40 år samt 2 personer mellem 41-65 år. Interviewpersonerne blev stillet åbne holdningsspørgsmål samt spørgsmål om baggrundsvariable ud fra en interview-guide (figur 1).

⁴ Egen oversættelse

⁵ Egen oversættelse

⁶ Resultaterne for mænd og kvinder var ikke meget afvigende fra hinanden, men det var væsentligt sværere at få mænd til at henvende sig for at deltage i undersøgelsen, hvilket jeg var forberedt på. Det kan naturligvis have påvirket resultatet, hvilket der her skal tages forbehold for.

Kære interviewdeltager.

Først og fremmest tak fordi du vil være med i dette interview.

Prøv at starte med at fortælle mig kort om dig selv.

- 1) Med fokus på din egen tilværelse, prøv med få ord at beskrive hvad et godt liv er for dig?
- 2) Prøv så kort at beskrive hvad et dårligt liv er for dig?
- 3) Hvad er livskvalitet for dig?
- 4) Hvad i din tilværelse gør dig glad?
 - Hvad gør dig så ked af det?
- 5) Hvad i din tilværelse gør dig tryk?
 - Hvad gør dig så utryk?
- 6) Hvad i din tilværelse får dig til at føle dig tilfreds?
 - Hvad kan så få dig til at føle dig utilfreds?
- 7) Hvad i din tilværelse får dig til at føle dig rig?
 - Hvad kan så få dig til at føle dig fattig?
- 8) Hvad i din tilværelse får dig til at føle dig fri?
 - Hvad kan så få dig til at føle dig bundet?
- 9) Alt taget i betragtning, hvor tilfreds eller utilfreds du er med dit liv generelt for tiden? På en skala fra 0 til 10, hvor 10 er fuldstændig tilfreds og 0 er fuldstændig utilfreds.

Nu vil jeg spørge til dine omgivelser. På en skala fra 0 til 10, hvor 10 er meget vigtig og 0 er slet ikke vigtig,

- 10) Hvor vigtig er din familie i forhold til om du føler du har et godt liv?
- 11) Hvor vigtigt er dit arbejde i forhold til om du føler du har et godt liv?
- 12) Hvor vigtigt er det offentlige velfærdssystem i forhold til om du føler du har et godt liv?
- 13) Hvor vigtig er naturen i forhold til om du føler du har et godt liv?
- 14) Er der andre ting i dine omgivelser, ud over dem jeg netop har nævnt, der er vigtige i forhold til at du føler du har et godt liv?
- 15) Hvad drømmer du om?

Det var det hele, er der andet, som jeg ikke har nævnt, som du synes er vigtigt at få med, i forhold til det vi har snakket om?

Tusind tak for din tid og deltagelse?

Figur 1: Anvendt interviewguide

Formålet med spørgsmålene var - udover at få interviewpersonen til at reflektere over, hvad et godt liv er - at få dem til at vurdere deres egen samlede livsoplevelse bl.a. ud fra en række spørgsmål, der opstiller modsætningspar. I interviewet blev informationer om alder, civilstatus, uddannelse, beskæftigelse samt geografiske og kulturelle tilhørsforhold indsamlet for at indhente viden om den pågældendes livsform. Der er anvendt kontekst-analyse til artiklens empiriske materiale, som primært findes blandt artikler, publikationer og statistikker, der vedrører livsformer og livskvalitet i Grønland, samt nordiske lande i et par perspektiverende analyser.

Livsformer i Grønland

Grønland er et land med vidt forskellige og kontrastfyldte kulturer og livsformer. Som i mange andre samfund er der forskellige syn på livet fra by til bygd og fra person til per-

son. Det kan være vanskeligt at udpege generelle træk, men der er tendenser, som karakteriserer livsformerne i de forskellige regioner, og som adskiller dem fra hinanden. For eksempel når man ser på folks arbejdsliv. I 2016 var der flere registrerede enkeltmandsvirksomheder i den nordligste kommune, Qaasuitsup Kommunea, end der var i hovedstadens kommune, Sermersooq, til trods for, at der på tidspunktet var omtrent 30% flere indbyggere i Sermersooq end i Qaasuitsup Kommunea (Grønlands Statistik 2016b, Grønlands Statistik 2016c). Dette indikerer, at der er flere med en selvstændig livsform i den nordlige region, end der i hovedstaden. For at blive klogere på livsformer generelt i landet kan man se på graden af forsyning og beskæftigelse i de forskellige regioner.

Vestgrønland nord for Sisimiut

I Nordvestgrønland er der lav forsyningsgrad⁷ sammenlignet med andre steder i Vestgrønland (Hendriksen, 2013), men her er store forekomster af fisk og fangstdyr. Dette er formentlig en medvirkende årsag til, at mange er selvstændige eller arbejder i selvforsynende erhverv, f.eks. inden for fangst og fiskeri. Faktisk flere end nogen andre steder i Grønland. I Upernavik og Uummannaq var det i 2016 henholdsvis 17% og 21% af beskæftigede, der arbejdede inden for fangst og fiskeri (Grønlands Statistik 2016b; Grønlands Statistik, 2016c).

Vestgrønland fra Paamiut til Sisimiut

I den midterste del af Vestgrønland er der højere forsyningsgrad på grund af længere isfri perioder, og arbejdsmarkedet er mere blandet. Der er dog stadig en del, der arbejder inden for fangst og fiskeri. Som f.eks. i Sisimiut hvor det i 2016 var ca. 8% af de beskæftigede, der arbejdede inden for branchen (Grønlands Statistik 2016b).

Syd

I Narsaq og Qaqortoq arbejder mindre end 5% af de beskæftigede inden for fangst og fiskeri. Mange arbejder i stedet som lønmodtagere, særligt i den offentlige sektor (Grønlands Statistik 2016b; Grønlands Statistik, 2016c). Derudover findes der et mindre antal landbrug og fårehold. Der er fast vareforsyning, når der ikke er stori, der driver ned fra nord.

Øst

I Østgrønland er billedet igen anderledes. Andelen af fangere og fiskere er ligesom i Nuuk og Qaqortoq under 5%, men beskæftigelsesgraden i byen Tasiilaq var i 2016 under 50% (Grønlands Statistik 2016e). Dette er væsentligt lavere end i de øvrige grønlandske byer; i Sisimiut lå den f.eks. på 65% (Grønlands Statistik 2016a). Forsyningsgraden er lav og i

⁷ Byer og bygder langs de grønlandske kyster er ikke fuldt selvforsynende, derfor kommer der vareforsyninger med skib eller fly fra de øvrige byer samt Danmark og udlandet. Forsyningen er større i sydvestlige byer og bygder, hvor der er længere isfri perioder på havet. I artiklen anvendes forsyningsgraden som indikator for graden af afhængighed af import og tjenester til regionen.

de bosteder, hvor man ikke lever af administration af landet eller arbejder i landsdækkende institutioner for undervisning og sundhed, lever man typisk af naturens ressourcer.

Forskellene mellem landsdele afspejles også i andelen af personer, der modtager offentlig hjælp. I Tasiilaq var der i 2016 godt 20% af befolkningen i byen, der modtog offentlig hjælp (Grønlands Statistik, 2016c; Grønlands Statistik 2016d). I bygden Ittoqqortoormiit, der ligger i samme distrikt, var det ca. 13% af befolkningen der i 2016 modtog offentlig hjælp (Grønlands Statistik 2016a). I Nuuk, som ligger i samme kommune, modtog 7% offentlig hjælp. Det tegner således et iøjnefaldende billede af meget forskellige livsformer og livsvilkår, især mellem Øst og Vestgrønland.

Selv med denne forholdsvist overfladiske analyse af vareforsyning og beskæftigelse er det åbenlyst, at der er forskel på vilkårene mellem regionerne. Det har betydning for økonomien og for udviklingen mod selvstændighed. Ifølge Økonomisk Råds rapport fra 2018 er det en forudsætning for at styrke udsigterne til en selvåren økonomi at få flere af dem, som er offentligt forsørgede til at komme i arbejde, samt at få flere til at uddanne sig (jf. Nauja Biancos artikel i dette temanummer).

Rurale og urbane livsformer i Grønland

I forhold til teorien om den urbane livsform, er der primært tale om urbane livsformer for mennesker, der lever i hovedstaden. Nuuk er en by, der minder om en moderne by, som man ser dem i Skandinavien: En gågade, butikker, et shoppingcenter, cafeer, restauranter, biograf, diskoteker, svømmehal, kulturelle tilbud og offentlig transport, der kører stort set hele døgnet. Man kan både argumentere for og imod, om der er tale om en urban livsform i byerne Qaqortoq, Ilulissat og Sisimiut, som ikke helt har de samme tilbud. Der findes butikker og enkelte restauranter, og nogle af de nævnte byer har offentlig transport, men chancen for at støde ind i en man kender, er større i disse byer, end den er i Nuuk. Sammenlignet med en by i Europa, er der formentlig flere fællestræk med en landsby, men i en grønlandsk kontekst betegnes de som byer. Den rurale livsform i Grønland kendetegner livet i bygderne og i de mindre byer. Man kender mange - hvis ikke de fleste - i lokalområdet, og nye ansigter, som f.eks. tilflyttere og turister, opdages hurtigt i gadebillede.

De grønlandske livsformer og kulturer praktiseres forskelligt fra region til region. I nord fermenteres der fugle under varder, og i syd koges der fårehoveder til middag. Nationaldragter og kamikker har særlige kendetegn, så man kan se på dem, hvorfra i landet de kommer. Sprogæssigt er det også nemt for en indfødt at høre, om man er fra Uummannaq i nord, hovedstaden Nuuk, Nanortalik i syd eller Ittoqqortoormiit i øst. Der er også visse kulturelle fællestræk, som går på tværs af byer og bygder. Eksempelvis kan man hilse samt svare ja og nej via ansigtsmimik på samme måde i hele Grønland. Efternavne og navne generelt, samt det årstal man er født, er også et særligt kulturelt emne over hele Grønland (Reimer 2010; 2012). Samtalen mellem folk, uanset om man er i by eller bygd, falder ofte på, hvad man hedder til efternavn. Hvis efternavnet er genkendeligt,

kan man forvente at blive spurgt, om man er i familie med den eller den person, og dermed sat i en form for relation til spørgeren, uafhængigt af om man kender denne eller ej. Disse få eksempler favner langt fra alle kulturelle fællestræk, men de vidner om et kulturelt behov for samhørighed eller en form for social sammenhængskraft, der går på tværs af steder og livsformer.

Livskvalitet i Grønland og Arktis

I Grønland var det først lige før hjemmestyretiden i 1970'erne, at man blev interesseret i at måle levevilkår og livskvalitet i befolkningen. De første havde fokus på folkesundhed, primært målt med kvantitative metoder (From et al. 1975, Bjerregaard 1993, Grønlands Statistik 1994). I 2006 udkom Survey of Living Conditions in the Arctic (SLiCA). Det særegne ved SLiCA var udviklingen af lokale, regionale og internationale partnerskaber med de oprindelige folk, hvis levevilkår og livskvalitet skulle undersøges. Formålet var ikke mindst at sikre fokus på forestillingerne om det gode liv blandt de oprindelige folk i Arktis – herunder de grønlandske inuit. Undersøgelsen er baseret på et spørgeskema med mere end 200 spørgsmål, og resultatet blev mere end 1.000 interviews over hele Grønland (Poppel et.al 2007). Undersøgelsens emner spænder bredt, og er kategoriseret efter 6 anbefalede sociale indikatorer (uddannelse, kulturel vitalitet, skæbnekontrol, kontakt med naturen og BNP per capita) fra Arctic Human Development Report 2004 (AHDR), som samlet set skulle beskrive levevilkårene, herunder også resultater om livskvalitet. Eksempelvis blev der spurgt ind til præferencer vedrørende livsstil, tilfredshed med livet i lokalområdet samt tilfredshed med livet generelt. I undersøgelsen udtrykte 93% af de adspurgte at være rimeligt tilfreds eller meget tilfreds med livet i det store og hele (SLiCA tabel 390).

Livskvalitet i Sydgrønland

De store befolkningsundersøgelser og rapporter, som SliCA og AHDR, kan give et overordnet og ganske omfattende indblik i levevilkår og livskvalitet i Arktis, men formår for det meste ikke at forklare, hvad der ligger bag de resultater, de præsenterer. Til det må man gå et lag dybere ned i den kvalitative forskning. I forbindelse med mit feltarbejde i Sydgrønland stod det klart, at tilfredsheden med livet afhang af en række sociale indikatorer, som primært havde med familie, arbejde og natur at gøre. Gennemsnitligt udtrykte samtlige interviewpersoner en generel tilfredshed med livet (spørgsmål 9 i interviewguiden) på 'over middel'. Der var ikke stor spredning på svarene generelt, men der var dog flere mænd end kvinder, der tillagde det offentlige velfærdssystem betydning for deres oplevede livskvalitet. Ifølge alle mænd var det offentlige velfærdssystem 'meget vigtigt' for, om de følte, at de havde et godt liv, mens det kun var to af kvinderne, der udtrykte det samme. De resterende svar fra kvinderne lå spredt fra 'under middel' til 'over middel'.

Udover svarene på de forberedte spørgsmål, viste undersøgelsen, at det også betød noget for interviewpersonernes oplevede livskvalitet, hvor de fysisk boede. Især i Nanortalik blev der uopfordret udtrykt tanker om at flytte, eller at andre skulle flytte til byen, primært for at komme tættere på familie. I tre ud af de otte interviews fra byen blev der givet udtryk for, at tilfredsheden med livet ville være bedre, hvis de kunne flytte til Nuuk. På spørgsmålet om, hvad der skulle til for at blive meget tilfreds med livet, svarede en kvinde i starten af 30'erne fra Nanortalik for eksempel at, *"Jeg vil ellers gerne flytte herfra. Ikke sådan hele livet, men måske prøve at flytte 1 til 2 år herfra. Men min kæreste synes, det er vigtigt at bo her for ham"*. I samme by var der to interviews, hvor det omvendte var tilfældet. Tilfredsheden med livet ville være større, hvis venner og familie ville flytte tilbage til byen. I alle interviews fordelt på de to byer og to bygder i Sydgrønland, var flytning/vandring et gennemgående tema. Det havde en følelsesmæssig betydning for interviewpersonen, og blev uopfordret bragt ind i interviewsamtalen. En mand i slutningen af 20'erne fra Nanortalik berettede for eksempel: *"Nu er der flyttet omkring 1200 mennesker fra Sydgrønland til Nuuk eller Danmark."* og fastslog samtidigt: *"Men jeg vil ikke flytte. Det vil jeg ikke!"*. I sammendrag var holdningen, at enten blev man, hvor man var, fordi det var den livsform, man ønskede at fastholde, og derfor måtte man leve med et eventuelt savn af familie og venner. Eller også ventede man på at få mulighed for at flytte, og dermed potentielt bryde op med den vante livsform for at komme tættere på familie og venner, eller simpelthen fordi man ønskede en anden livsform.

Vandring ud af landet og mellem byer er et emne, der ofte tages op i samfundet, og som vedbliver at være aktuelt. I 2010 viste resultater fra Grønlands Selvstyres mobilitetsundersøgelse, at godt 40% af befolkningen havde ønsker om at flytte indenfor 5 år. Til sammenligning var det i Danmark⁸ 34% af befolkningen, der flyttede mellem 2010 og 2015 (Danmarks Statistik 2016). Den grønlandske mobilitetsundersøgelse pegede endvidere på, at uddannelse og familie var blandt de vigtigste årsager til at flytte (Grønlands Selvstyre, 2010). Familie, det sociale netværk og tilfredshed med egen bolig, var samtidig de største årsager til *ikke* at flytte. Undersøgelsen er ikke siden fulgt op, men den seneste befolkningsfremskrivning fra Grønland Statistik viser, at folketallet er støt faldende og vil være det frem mod 2050 (Grønland Statistik, 2019). Dette skyldes, ifølge fremskrivningen, færre fødsler og længere middellevlængde, kombineret med den nuværende netto-udvandring.

Naturens betydning for livskvaliteten

Tidligere havde det grønlandske samfund en subsistensøkonomisk struktur. Subsistensøkonomi forbindes - især i den vestlige verden - med livsformer i fattige natursamfund, hvor husets produktion (som indebærer fangst, fiskeri og indsamling af planter og bær) er selve eksistensgrundlaget for husholdningen. I Grønland lever man ikke helt på denne

⁸ som ifølge Danmarks Statistik er den befolkning der flytter næstmest i EU (Danmarks Statistik 2016)

måde længere. Subsistensøkonomiske *aktiviteter* derimod, handler om mere end blot overlevelse; det handler også om åndelig og kulturel vitalitet. Det er almindeligt at kombinere lønnet arbejde med naturaktiviteter, såsom fangst og fiskeri, samt dele det med familie, venner og omgivelser (Poppel 2009, Rasmussen 2005, Hertz 1995). Denne blanding af markedsøkonomi og subsistensøkonomi/selvforsyningsøkonomi, hvis samfundsmæssige signifikans er bredt anerkendt (Hertz 1999, Rasmussen 2005, Poppel 2008, Poppel & Kruse 2009, Hendriksen 2013), findes i alle byer og bygder⁹, og er en almindelig del af hverdagen for langt de fleste. Det er således en praksis, som i mange tilfælde udføres mere af lyst og vilje end af nød og manglende alternativer, og som derfor optræder på et slags kulturelt hobbyplan. Der er desuden studier, der viser, at lønnet arbejde kan være med til at opretholde en tilværelse med subsistensøkonomiske aktiviteter, fordi det ofte kræver en god økonomi at vedligeholde eksempelvis en båd og andet jagtudstyr (Poppel et. al 2017). Enten fanger og fisker man selv i husholdningen, eller også kender man nogen, der gør, som man enten får eller køber af. Der er derfor elementer, som man typisk finder i den selvstændige livsform; f.eks. Højrup's begreb om den rurale solidaritet¹⁰ (Højrup 1989), der også optræder i lønarbejderlivsformen i Grønland, men som falder uden for det formelle økonomiske system. Dette blev ligeledes bekræftet i forbindelse med mit feltarbejde i Sydgrønland i foråret 2018. Her tilkendegav lidt over halvdelen af interviewpersonerne, at de som en almindelig del af hverdagen deltog i jagtaktiviteter uden selv at være fangere eller fiskere. Udover at være en del af hverdagen, var kontakten til naturen, som de fik gennem eksempelvis jagtaktiviteter, væsentlig for deres livskvalitet. Her er det iøjnefaldende, at samtlige mænd i undersøgelsen tilkendegav, at naturen var 'meget vigtig' for, om de følte, at de havde et godt liv, mens der var større spredning i svarene på det spørgsmål blandt kvinderne. Sammenlagt var det flertallet, der mente, at naturen var 'meget vigtig' for, om de følte, de havde et godt liv, og i helhed har naturens betydning for den oplevede livskvalitet den største score blandt svarene.

Livskvalitet og selvstændighed

Opsummerende viser resultaterne fra mit feltarbejde i Sydgrønland, at livskvalitet dér særligt handler om kultur, natur, familie og stedmæssig tilknytning. I en videre fortolkning kan man sige, at for interviewpersonerne handler livskvalitet i store træk om frihed. Deres frihed til at udøve en bestemt kultur, friheden til at være i naturen, friheden til at være sammen, og friheden til at vælge, hvor de vil bo. Værdien af frihed er også noget af det, der driver ønskerne om selvstændighed for Grønland, og det er der ikke noget mærkværdigt over. Frihed har nemlig en positiv indvirkning på vores individuelle livskvalitet. Et nærliggende eksempel er Danmark, som er blandt de frieste lande i verden, og som

⁹ Som også gør sig gældende i Arktis generelt, se f.eks. Usher et.al (2002).

¹⁰ Som kort fortalt handler om det at dele afgrøder mm. med hinanden i lokalsamfundene.

ligger i toppen af den internationale lykke-måling i World Happiness Report (Helliwell, 2019; Helliwell 2018).

Ser man på sammenlignelige lande, der er blevet selvstændige i nyere tid, er der tendenser, der peger på, at øget frihed i form af national selvstændighed, på mange måder styrker behovet for at give udtryk for sin kultur og samhørigheden i befolkningen. I Norge og Island ser man befolkningen udøve deres nationalitet på flere måder, som kan have tilknytning til deres relativt nylige selvstændige status. Det er interessant at se på Norge og Island, fordi begge lande har haft tilhørsforhold til Danmark, og fordi de begge har fælles træk med Grønland i form af en relativt lille befolkning, særlige naturforhold og en vis afsondrethed fra andre lande. Derfor er det nærliggende at antage, at den kulturelle bevægelse, der har fundet sted i de to lande også vil kunne finde sted i Grønland, hvis man løsriver sig fra Rigsfællesskabet.

I Norge finder den kulturelle markering i høj grad sted gennem det at bære nationaldragter og ved at markere nationaldage (Eilertsen 2012, Goertzen 2007). I Island har man en meget udadvendt national profilering (Huijbens 2011) og man markerer tydeligt sin nation gennem sproget. I dag er det de færreste unge islændinge, der taler dansk, og de kommunikerer hellere på engelsk, hvis det ikke skal foregå på islandsk. Det er resultatet af en længere politisk indsats for at styrke det islandske sprog og på samme tid tage afstand fra det danske sprog (Vikør 2010).

Det er langt fra givet, at alle de kulturelle markeringer, man ser i Norge og Island har med selvstændighed at gøre, men det lader til, at den kulturelle vitalitet og samhørighed er styrket i de to lande efter deres løsrivelse. Dermed kan man også antage, at selvstændighed kan føre til, at den i forvejen stærke grønlandske kultur, bliver endnu mere markant i sit udtryk. Det åbner også op for en forestilling om, at livskvaliteten - i det omfang den er knyttet til følelsen af friheden til og behovet for at udøve sin kultur og at føle samhørighed gennem dette - vil blive øget, hvis Grønland bliver selvstændigt.

Diskussion

Artiklen her har forsøgt at give et indblik i nogle af de livsformer, der findes i Grønland, og hvordan de hænger sammen med livskvalitet. Det er langt fra en komplet livsformsanalyse, der er tale om, men der er fremhævet nogle væsentlige træk, som skiller sig ud i det eksisterende datamateriale og i den empiri, der er fremlagt.

I Grønland går livsformerne på tværs af teoriens skel

Når det kommer til husholdningsøkonomi og den måde folk foretrækker at leve på, har den grønlandske levevis nogle særlige træk, som går igen på tværs af den rurale og den urbane livsform. I en grønlandsk kontekst bliver livsformsanalysens økonomiske ver-

densbillede dermed udfordret af den særlige blandede økonomi i Grønland, hvor markedsøkonomi kombineres med subsistensøkonomi/selvforsyningsøkonomi. Der er flere måder, hvorpå Højrup's ideer om den rurale og urbane livsform ikke udfolder sig tilstrækkeligt, når det kommer til det grønlandske samfund. Der er ganske vist forskel på det tempo, man finder i en bygd og det, man finder i by, men der findes mange eksempler på kombinationer af rurale og urbane livsformer. Det skyldes, at det at flytte bosted er noget, man har praktiseret igennem årtusinder i Grønland. Derfor er der også mange, der bor i byer eller bygder, som ikke er født eller opvokset der, og selvom en del på et tidspunkt flytter tilbage, så er der også mange, der ikke gør. Det betyder, at Højrup's forestilling om, at man ikke kan skifte livsform, ikke helt holder. De, der flytter fra bygd til by eller helt ud af landet, er nødt til at tilpasse deres livsform til livet dér.

Som nævnt i analysen, er der strengt taget kun tale om en egentlig bylivsform i Nuuk. Det er ikke bare fordi, at det kun er Nuuk, der tilbyder muligheder, der minder om andre store byer i Skandinavien. Det handler også om graden af anonymitet og den sociale dynamik. I de mindre byer, og især i bygderne, er der stort set ingen anonymitet. De fleste ved, hvem folk er, hvor de bor, og hvem de er i familie med. Det er en integreret del af den sociale dynamik på stedet, og derfor helt på linje med teorien om den rurale livsform. Men idealet om den rurale livsform finder man også udfoldet i Nuuk og de større byer. For eksempel når det kommer til kontakten til naturen, de traditionelle aktiviteter samt den søgen efter samhørighed og familiaritet, som tidligere eksemplificeret med navne og slægtskab. Det er også denne samhørighed og familiaritet, interviewpersonerne fra Sydgrønland kommer ind på, når de taler om, at de ønsker at flytte væk fra byen, eller når de ønsker familie og venner tæt på.

Selvom Nuuk med sine ca. 18.000 indbyggere i sammenligning med byer i Danmark er lille, og selvom byen har mange tilflyttere fra de mindre byer og bygder, er der naturligvis (lidt) længere mellem dem, man kender. Men byen er stadig ikke større, end at nogen altid er i relation med nogen, man kender – enten familiært, venskabeligt eller i arbejdsmæssig sammenhæng. Tanken om en opdelt rural og urban identitet er derfor udfordret, fordi livsformerne er mere socialt og kulturelt vævet ind i hinanden i en grønlandsk sammenhæng, end livsformsteorien formår at begribe.

Selvstændighed kan få betydning for livskvalitet og livsformer

For at diskutere livskvalitet i sammenhæng med selvstændighed, bliver vi nødt til at sætte livskvalitet i kontekst med noget, som vi kan antage, at en eventuel selvstændighed også vil påvirke. Hvordan vil selvstændighed f.eks. påvirke kulturen eller den stedmæssige tilknytning? I analysen kom det frem, at folketallet er faldende, og at der i fremtidens Grønland vil være endnu færre indbyggere; særligt børn og unge samt folk i den erhvervsaktive alder. Hvis man oveni dette forestiller sig, at flere vil udvandre eller f.eks. flytte til Nuuk, kan man spørge, hvad selvstændighed vil betyde for livsformerne, og dermed også

livskvaliteten. Hvis der bliver færre til at opretholde erhvervslivet, hvis andelen af offentligt forsørgede ikke ændrer sig, og folk flytter fra yderområderne og ind i byerne, vil dette med al sandsynlighed sætte yderligere pres på velfærdssystemet. Samtidig kom det i analysen frem, at livskvalitet for mange er knyttet til følelsen af frihed og at man ved at sammenligne med andre nordiske lande, der har opnået selvstændighed, kan argumentere for, at livskvaliteten vil blive øget, hvis Grønland bliver selvstændigt.

Økonomisk Råd har i deres rapporter og ved flere lejligheder påpeget, at såfremt selvstændighed træder i kraft uden en ændring i de økonomiske vilkår¹¹, så vil levestandarden forringes. Man kan derfor også argumentere for, at selvstændighed vil påvirke den enkeltes oplevede livskvalitet i en negativ retning, hvis det betyder, at befolkningen stilles økonomisk ringere, og ikke kan opretholde en rimelig levestandard.

Nettoudvandringen fra Grønland har de seneste 30 år hvert eneste år været positiv. Det betyder, at fraflytningen har oversteget tilflytningen. Samtidig er antallet af bygdeboere siden begyndelsen af 0'erne faldet med ca. 3.000 indbyggere til godt 7.000 i 2019 (Statistikbanken). Begge dele kan man argumentere for, er en følge af den globale tendens til urbanisering. For Grønlands vedkommende kan man videre argumentere for, at denne tendens vil blive forstærket, hvis landet vælger at løsrive sig fra Rigsfællesskabet. Det skyldes, at der, som det ser ud lige nu, er en risiko for, at de økonomiske vilkår, som fremhævet af Økonomisk Råd, vil blive forringet, og at flere vil blive presset til at flytte til de større byer for at finde arbejde. Såfremt selvstændighed medfører en øget urbanisering, kan det få både negative og positive konsekvenser for livskvaliteten hos den grønlandske befolkning. Som det kom frem under mit feltarbejde, findes der de, som ikke ønsker at flytte, og for hvem det gode liv er knyttet til det sted, man bor. For disse, som allerede i dag oplever konsekvenserne af den øgede urbanisering, vil selvstændighed og øget urbanisering få en negativ indvirkning på den oplevede livskvalitet. De har svært ved at tilpasse sig og ved at klare sig godt i andre omgivelser. For dem er den medfødte livsform måske så essentiel, at de har svært ved at trives på andre måder eller andre steder.¹² Men det er også væsentligt at holde sig for øje, at befolkningen - som tidligere nævnt - historisk har vist evne til at kombinere urbane og rurale livsformer i byen. Der er en vis fleksibilitet i de grønlandske livsformer; noget der ligeledes gør sig gældende for de mange, der flytter fra Grønland til Danmark. Det er en evne, der kan vise sig at være en styrke i befolkningens tilpasningsparathed over for store ændringer, som f.eks. selvstændighed.

¹¹ Udover at bloktilskuddet bortfalder.

¹² Artiklen her er ikke gået dybere ind i vandringerne sociale problematik i forhold til livsformer, men der ligger her et aktuelt emne, som kan skabe større afklaring i forhold til de tilpasningsproblemer der kan opstå i Grønland, når folk flytter fra et sted til et andet (og så vidt også i forhold til grønlandske livsformer i Danmark).

Konklusion

Spørgsmålet om, hvordan livsform og livskvalitet hænger sammen, er i denne artikel forsøgt belyst med elementer fra livsformsanalysen, data fra eksisterende undersøgelser samt empirisk materiale fra mit feltarbejde i Sydgrønland. Artiklen peger på, at man har en mere selvstændig livsform i bygderne og yderområderne, som er i tråd med teorien om en rural livsform og identitet. Det fremgår af artiklen, at særligt naturen har en væsentlig betydning for den generelle tilfredshed med livet, hvilket også underbygger eksisterende teori og forskning om sociale indikatorer i Arktis. Der er endvidere parametre, som har en betydning for livskvaliteten, og som er naturligt forbundet med livsformerne. Det er - ud over tilknytningen til naturen - den sociale sammenhængskraft, som rummer mange forskellige facetter. Sidstnævnte, viser artiklen, bliver problematisk, når folk flytter fra sted til sted, og her er således grundlag for en videre og mere tilbundsående forskning, som kan belyse vandringerens sociale problematikker, både indenfor landets grænser og i forhold til vandring mellem Grønland og Danmark. Om der er en sammenhæng mellem det, vi i dag ved om livsformer og livskvalitet og udviklingen mod selvstændighed i Grønland, er svært at sige noget præcist om. Det grønlandske folk er tilpasningsdygtigt, og har fundet måder, hvorpå de kan kombinere rurale og urbane livsformer, men der er også faktorer, man ikke lige med ét kan ændre, som f.eks. uddannelsesgraden og den økonomiske situation. Med den viden vi har nu, må man overveje, hvad der bør komme i første række; selvstændighed eller et styrket folk og en bæredygtig økonomi. Det er ikke sikkert, det ene udelukker det andet, og det eneste man formentlig med sikkerhed kan sige er, at historien indtil videre har vist, at der ikke er negative konsekvenser forbundet med en sund økonomi eller en veluddannet befolkning.

Litteratur

- AHDR (2004). *Arctic Human Development Report*. Akuyeri: Stefansson Arctic Institute
- AHDR II (2015). *Arctic Human Development Report: Regional Processes and Global Linkages*. Copenhagen: Nordisk Ministerråd. <http://dx.doi.org/10.6027/TN2014-5673>
- Andersen, T. & Poppel, B. (2002). Living conditions in the Arctic. I: M.R. Hagerty, J. Vogel, & V. Møller (red.), *Assessing quality of life and living conditions to guide national policy. The state of the art [Social Indicators Research Series, vol. 11]*. Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers. https://doi.org/10.1007/0-306-47513-8_10
- Creswell, J.W. (2013). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Method Approaches*. Sage Publications.
- Danmark Statistik (2016). *Hvor meget flytter danskerne?* Tilgængelig på: <https://www.dst.dk/da/informationsservice/blog/2016/02/hvor-meget-flytter-danskerne> [Tilgået d. 28. maj 2019].
- Eilertsen, L. (2012, October). Freedom Loving Northerners: Norwegian Independence As Narrated in Three National Museums. I: *Great Narratives of the Past Traditions and Revisions in National Museums: Conference Proceedings from EuNaMus; European National Museums: Identity Politics; the Uses of the Past and the European Citizen; Paris 28 June–1 July & 25–26 November 2011* (No. 078). Linköping: Linköping University Electronic Press, s. 179-216.
- From, A., Jensen, K.J., Friis, P., Kjær, A. (1975). *Levevilkår og Sociale Problemer i Vestgrønland*. København: Socialforskningsinstituttet. Publikation 64.
- Goertzen, C. (2007). *Fiddling for Norway: revival and identity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Grønlands Selvstyre (2010). *Mobilitet i Grønland. Sammenfatning af hovedpunkter fra analysen af mobiliteten i Grønland*. Mobilitetsstyregruppen, Nuuk 2010.
- Grønlands Statistik (1994). Kalaallit Nunaanni Inooriaaseq/Levevilkår i Grønland. Den grønlandske levevilkårsundersøgelse, rapport fra undersøgelse af befolkningens økonomiske og materielle levevilkår. Nuuk, Grønland.
- Grønlands Statistik (2016a). Erhvervsstruktur 2012-2016. Tabel: Antal virksomheder efter driftsform samt procentandel af lønsum, 2012-2016. Tilgængelig på: bank.stat.gl/esd2a [Tilgået d. 28. maj 2019].
- Grønlands Statistik, 2016b. Tabel: Hovedbeskæftigelse efter tid, branche, distrikt og opgørelsesvariabel. Tilgængelig på: <http://bank.stat.gl/api/v1/da/Greenland/AR/AR30/ARXFBF4.px> [Tilgået d. 28. maj 2019].
- Grønlands Statistik (2016c). Tabel: Befolkningen i distrikterne efter tid og område. Tilgængelig på: <http://bank.stat.gl/api/v1/da/Greenland/BE/BE01/BE0120/BEXST3.PX> [Tilgået d. 28. maj 2019].

- Grønlands Statistik (2016d). Tabel Offentlig hjælp efter tid, distrikt, ydelser og enhed. Tilgængelig på: <http://bank.stat.gl/api/v1/da/Greenland/SO/SO20/SOX008.px> [Tilgået d. 28. maj 2019].
- Grønlands Statistik (2016d). Tabel: Hovedbeskæftigelse og beskæftigelsesgrad efter tid, distrikt og opgørelsesvariabel. Tilgængelig på: <http://bank.stat.gl/api/v1/da/Greenland/AR/AR30/ARXBFB6.px> [Tilgået d. 28. maj 2019].
- Grønlands Statistik, 2019. Befolkningsfremskrivningen 2018-2028 (2050). Tilgængelig på: [http://www.stat.gl/publ/da/BE/201804/pdf/Befolkningsfremskrivningen%202018-2028%20\(2050\).pdf](http://www.stat.gl/publ/da/BE/201804/pdf/Befolkningsfremskrivningen%202018-2028%20(2050).pdf) [Tilgået d. 28. maj 2019].
- Helliwell, J. F., Layard, R., & Sachs, J. (2019). *World Happiness Report 2019*. New York: Sustainable Development Solutions Network.
- Helliwell, J. F., Layard, R., & Sachs, J. (2017). *World Happiness Report 2018*. New York: Sustainable Development Solutions Network.
- Hendriksen, K. (2013). Grønlands bygder: økonomi og udviklingsdynamik. Ph.d.-afhandling. Aalborg Universitet, Institut for Planlægning og Danmarks Tekniske Universitet, DTU Management samt Center for Arktisk Teknologi, DTU Byg
- Hertz, O. (1995). *Økologi og levevilkår i Arktis - Ummannamiut*. Christian Ejler's Forlag og Mellempøkeligt Samvirke.
- Huijbens, E.H. (2011). Nation Branding. A Critical Evaluation. Assessing the Image Building of Iceland. I: Isleifsson, Sumarlidi R. og Chartier, Daniel (eds.) *Iceland and Images of the North*. Québec: Presses de l'Université du Québec
- Højrup, T. (1989). *Det glemte folk: Livsformer og centraldirigering*. 4. oplag. Institut for Europæisk Folkelivsforskning, Statens Byggeforskningsinstitut.
- Larsen, C.V.L., Hansen, C.B.H, Ingemann, C., Jørgensen, M.A., Olesen, I., Sørensen, I.K., Koch, A., Backer, V., Bjerregaard, P. (2019). *Befolkningsundersøgelsen i Grønland 2018 - Levevilkår, livsstil og helbred. Oversigt over indikatorer for folkesundheden*. SIF's Grønlandsskrifter nr. 30, Statens Institut for Folkesundhed, SDU.
- Larsen, J. N, Schweitzer, P. & Fondahl, G. (eds.) (2010) *Arctic Social Indicators – A follow up to the Arctic Human Development Report*. København: Nordisk Ministerråd. <http://dx.doi.org/10.6027/tn2010-519>
- Liao P.S. (2014) Perceived Quality of Life. I: Michalos A.C. (eds.) *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*. Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-007-0753-5_2129
- Poppel, B., Kruse J., Duhaime G., Abryutina L. (2007). *SLiCA Results*. Anchorage: Institute of Social and Economic Research, University of Alaska Anchorage.
- Poppel, B. (2008). Er subsistensaktiviteter i Arktis en del af den markedsøkonomiske virkelighed eller er markedsøkonomien en del af en subsistensbaseret blandingsøkonomi? I: *Grønlandsk kultur- og samfundsforskning 2006-2007*. Nuuk: Forlaget Atuagkat, s. 217-232.

- Poppel, B. & Kruse, J. (2009). The importance of a mixed cash- and harvest herding based economy to living in the Arctic – an analysis based on Survey of Living Conditions in the Arctic (SLiCA). I: V. Møller & D. Huscka (eds.): *Quality of Life in the New Millennium: Advances in Quality-of-Life Studies, Theory and Research*. Social Indicators Research Series. Springer Verlag, Social Indicators Research Series, vol. 35, s. 27-42. <https://doi.org/10.1007/978-1-4020-8569-7>
- Poppel, B., Fægteborg, M., Siegstad, M. O., & Snyder, H. T. (2015). The Arctic as a 'Hotspot' for Natural Resource Extraction and Global Warming. *The Economy of the North*, s. 129-135.
- Rasmussen, R. O. (2005). *Analyse af fangererhvervet i Grønland*. Roskilde: Roskilde Universitet.
- Reimer, G. A. (2010). Slægtskab og køn i grønlandske bysamfund – følelser af forbundethed. Phd-afhandling.
- Reimer, G. A. (2012). Navn og navngivning – en grønlandsk identitetsmarkør. I: O. Høiris & O. Marquardt (red.), *Fra vild til verdensborger: Grønlandsk identitet fra kolonitiden til nutidens globalitet*. Aarhus Universitetsforlag.
- SLiCA (2007). Tabel 390. Tilgængelig på: https://iseralaska.org/static/living_conditions/images/SLiCA_Results_Tables.pdf [Tilgået d. 28. maj 2019].
- Skydsbjerg, H. (1999). Grønland - 20 år med hjemmestyre. Nuuk: Forlaget Atuagkat. Statistikbanken. Tilgængelig på: <http://bank.stat.gl/pxweb/da/Greenland/>
- Usher, P. J., Duhaime, G., & Searles, E. (2003). The household as an economic unit in Arctic Aboriginal communities, and its measurement by means of a comprehensive survey. *Social Indicators Research*, årg. 61(2), s. 175-202. <https://doi.org/10.1023/a:1021344707027>
- Veenhoven, R. (2005). Apparent Quality-of-Life in Nations: How Long and Happy People Live. *Social Indicators Research*, årg. 71, s. 61-86. <https://doi.org/10.1007/s11205-004-8014-2>
- Veenhoven, R. (2014). Individual Quality of Life. I: Michalos A.C. (eds), *Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research*. Springer, Dordrecht
- Vikør, L. S. (2010). Language purism in the Nordic countries. *International Journal of the Sociology of Language*, årg. 2010(204), s. 9-30. <https://doi.org/10.1515/ijsl.2010.028>

Medier og selvstændighed i Grønland

Signe Ravn-Højgaard, adjunkt med ph.d-forløb ved Ilisimatusarfik, Grønlands Universitet

Denne artikel diskuterer, hvad grønlandsk selvstændighed vil kunne tænkes at betyde for mediesystemet i Grønland, samt hvilke tiltag, der kan være nødvendige for stærke grønlandske medier i fremtiden. Først beskrives mediesystemet i Grønland ved hjælp af Manuel Puppis' (2009) teori om særtræk ved mediesystemer i små stater. Det ses, at det grønlandske mediesystem er opbygget ud fra en målsætning, hvor medierne skal understøtte det grønlandske samfund ved at være uafhængige og mangfoldige, styrke det grønlandske sprog og levere kvalitetsjournalistik, der kan løfte samfundsdebatten. Det grønlandske mediesystem er småt og sårbart over for bl.a. globale tendenser, der medfører, at traditionelle medier mister brugere og annonceindtjening til digitale platforme som Facebook og streaming-tjenester. Artiklen argumenterer for, at mediernes sårbarhed bliver større, hvis Grønlands selvstændighed medfører strammere offentlig økonomi, hvilket kan gøre det sværere for dem at udfylde deres funktion i samfundet. En interventionistisk medieregulering kan derfor være en forudsætning for stærke grønlandske medier, der kan udgøre en samlende og nationsopbyggende institution.

Indledning

I Grønland findes to landsdækkende mediehus. Public service-stationen Kalaallit Nunaata Radioa (KNR), der producerer radio, TV og webnyheder, samt mediehuset Sermitsiaq.AG, der udgiver to ugentlige aviser - Sermitsiaq og AG - webnyheder, et par magasiner samt den husstandsomdelte gratisavis, Nuuk Ugeavis. Der findes lokalaviser, lokal-tv og lokalradio i adskillige byer - ofte drevet på frivillig basis og oftest uden egenproduceret journalistisk indhold (se en oversigt i Hussain, 2018). Derudover leverer et par hjemmesider med varierende frekvens ikke-redaktionelle nyheder om Grønland ved blandt andet at videreformidle pressemeddelelser. Selvom det grønlandske medieudbud er småt, har Grønland det højeste forbrug af national radio og tv i Norden (Ravn-Højgaard 2018b). Næsten alt skriftligt medieindhold udkommer både på grønlandsk og dansk, mens størstedelen af tv- og radioindholdet produceres udelukkende på grønlandsk (med nyhedsudsendelser på begge sprog som væsentligste undtagelse).

Da medierne udgør en central institution i demokratiet og spiller en vigtig rolle i nation building-processer (Anderson 1983; Louw 2005), er det en relevant institution at se nærmere på, når man taler om selvstændighed. Naimah Hussain (2017, udkommer 2019) har vist, at det grønlandske mediesystem i dag er tæt forbundet til det danske i kraft

af f.eks. rekruttering af danske journalister, dansk-inspireret medielovning, og hyppig brug af danske kilder og citering af danske medier. Journalistuddannelsen blev bygget efter dansk forbillede. Hussain viser, hvordan der i kraft af denne orientering mod danske medier, herfra adopteres idealer om, hvad god journalistik er. Det er ikke et bevidst valg, men noget, der ”tvært imod virker helt naturligt indlejret i de daglige rutiner, og samtidig har dybe historiske rødder, der handler om den historisk tætte relation mellem de to lande” (Hussain, udkommer 2019).

Selvstændighedsønsket i dag handler, ifølge Kirsten Thisted, dybest set om ”at gøre grønlænderne til eget referencepunkt” (2018). Man kunne derfor forestille sig, at en selvstændighedsproces kan medføre et politisk ønske om at etablere en særegen grønlandsk journalistisk praksis og idealer, som bevidst ikke orienterer sig mod Danmark. Sådanne ændringer vil i højere grad bero på den politiske motivation bag selvstændighed end være en følge af selvstændighed, da ændringerne af f.eks. medielovgivningen er mulige inden for selvstyrelovens rammer.

Den politiske motivation for selvstændighed vil selvfølgelig også få stor betydning for, hvordan et uafhængigt Grønland - såvel som dets medier - vil se ud. Det gør i høj grad diskussionen om medierne i et selvstændigt Grønland til et politisk spørgsmål, ikke mindst da det offentlige, som det vil blive diskuteret senere, spiller en stor rolle i at opretholde mediesystemet, som det ser ud i dag.

Da det er svært at forudsige, hvordan det - på et ikke nærmere defineret tidspunkt - fra politisk hold ønskes at medierne skal se ud, fokuserer denne artikel, hvad snarlig selvstændighed kan tænkes at få af konsekvenser for medielandskabet, som det ser ud i dag. Dette gøres, dels da foreløbige resultater fra en survey-undersøgelse foretaget af *Greenland Perspective* viser, at halvdelen af befolkningen ønsker selvstændighed om 18 år (i 2037) eller tidligere (Agneman og Minor 2018); og dels da det er svært at forudsige, hvordan medielandskabet vil se ud om 50 år. Det er ikke relevant at diskutere mediestøtte til printmedier i et selvstændigt Grønland, hvis printmedier ikke eksisterer til den tid.

Artiklen vil først undersøge mediesystemets nuværende strukturelle indretning i Grønland. Ved hjælp af Manuel Puppis’ (2009) teori om medier i småstater analyseres det grønlandske mediesystem. Gennem tekstanalyse af officielle mediepolitiske dokumenter, kortlægges den rolle medierne tilskrives i samfundet som værende uafhængige, mangfoldige, sprog- og kulturbevarende samt leverandører af kvalitetsjournalistik, der kan kvalificere samfundsdebatten. Herefter diskuteres, hvad en eventuel grønlandsk selvstændighed vil betyde for mediernes evne til at varetage disse funktioner.

Teori: Mediesystemer i små stater

Det er relevant først at undersøge det nuværende grønlandske mediesystems karakteristika, for at sige noget om, hvordan det grønlandske mediesystem vil udvikle sig, hvis Grønland bliver selvstændigt. Selve mediesystem-begrebet kommer fra sociologisk felt-

teori. Med et institutionelt makroperspektiv beskriver teorien relationen mellem det politiske system og medierne. Teorien forstår mediesystemer som en række strukturelle faktorer og institutioner, som interagerer og former hinanden – såsom mediemarkedet og statens rolle heri (se eksempelvis Hallin og Mancini 2004).

Manuel Puppis (2009) tilpasser Daniel C. Hallin og Paolo Mancinis' (2004) mediesystem-teori til små stater ved at argumentere for, at mediesystemets størrelse har betydning for dets strukturelle udformning. Selvom Puppis undersøger selvstændige stater, kan teorien også anvendes på Grønland, fordi det grønlandske mediesystem har en høj grad af autonomi fra det danske mediesystem med egne grønlandske medier og mediepolitik mv¹. Puppis identificerer disse fire strukturelle særtræk ved mediesystemer i småstater:

1. **Mangel på ressourcer:** Medier i små stater har begrænset kapital, knowhow, journalister mv.
2. **Få reklameindtægter:** Mens det stort set koster det samme at producere medieindhold til små og store mediemarkeder, er der ikke mange penge at tjene på reklamer i små mediemarkeder.
3. **Påvirkninger udefra:** Små mediemarkeder bliver i høj grad påvirket af fænomener som globalisering og kommercialisering og er nødt til at tilpasse sig. På samme måde bliver små mediesystemer også påvirket af politiske beslutninger i store nabolande og må tilpasse sig.
4. **Sårbarhed:** Små mediesystemer er særligt sårbare over for udenlandske medieprodukter, der kan udkonkurrere lokale medieprodukter.

Disse strukturelle vilkår fører ofte til, at små stater har en aktiv mediepolitik, argumenterer Puppis. For at beskytte lokale medier og fremme en mangfoldighed i medieudbuddet, der ikke ville være muligt på markedsvilkår alene, vil små stater ofte føre en interventionistisk mediepolitik med for eksempel mediestøtte (Puppis, 2009).

Det grønlandske mikro-mediesystem

I Grønland gælder Puppis' pointer om, at mediesystemet er kendetegnet ved *få ressourcer*, der dels gør det svært at opnå stordriftsfordele, når mediemarkedet er så småt; dels er der få medieprofessionelle og derfor mangel på specialiseret viden. Der er f.eks. kun ca. 35 fuldtidsjournalister (Hussain 2017) til at producere alle journalistiske produkter fra

¹ Selvom der er træk ved det grønlandske mediesystem, der er influeret af Danmark, som f.eks. den DR-inspirerede public service-kontrakt, danskinspireret medielovgivning (hvilket der vendes tilbage til. Se Hussain, 2017 og 2019).

kulturprogrammer til undersøgende erhvervsjournalistik. Til sammenligning er der 7.196 arbejdende journalister i Danmark (Skovsgaard og Dalen 2017).

Med blot 56.000 indbyggere udgør Grønland et meget *lille medie- og reklame-marked*. Det giver svære kår for reklame- og oplagsfinansierede medier, da omkostningerne ved medieproduktion er næsten uændrede uanset mediemarkedets størrelse.

Medierne har yderligere store omkostninger forbundet med oversættelse, da en stor del af medieindholdet udarbejdes både på grønlandsk og dansk. Derudover gør infrastrukturen det kostbart at distribuere medieindhold.

Endelig er Grønland kendetegnet ved store offentligt ejede virksomheder med monopol inden for deres virksomhedsområde, hvilket kan betyde færre potentielle annonceindtægter end på et konkurrencepræget marked, da man kan forestille sig, at en virksomhed uden konkurrenter, ikke har samme incitament for at annoncere i sammenligning med virksomheder på et konkurrencepræget marked.

Også Puppis' tese om at små mediesystemer i høj grad *påvirkes udefra* gælder for det grønlandske mediesystem. Den teknologiske udvikling og globaliseringen gør, at det beskedne udbud af lokalt medieindhold i Grønland i stigende grad skal kæmpe om befolkningens opmærksomhed side om side med en ubegrænset mængde af udenlandske produktioner med større budgetter og flere ressourcer til rådighed, end de grønlandske medier har. Det medfører, at de grønlandske medier mister brugere og annonceindtægter til udenlandske virksomheder som f.eks. Facebook og Google (se f.eks. Newman et al. 2018 om disse globale tendenser). Det sker allerede i nogen grad i dag, selvom det løbende er lykkedes Sermitsiaq.AG at øge deres annonceindtægter på internettet (Deloitte 2018).

Ændrede medievaner kan også indvirke positivt på det grønlandske demokrati. F.eks. giver sociale medier nye muligheder for repræsentation samt debat og deling af information borgere imellem. I dag er Grønlands befolkning en af verdens mest aktive på Facebook (Nordlund 2016; Sermitsiaq 2018), men annoncekronerne som er knyttet til aktivitet på Facebook, går ikke til det grønlandske mediemarked. Danmarks Radios kanaler sendes ud til alle husstande sammen med KNR. Derudover kan man købe adgang til satellit-tv (via egen parabol eller tv-foreninger). Sammenlignet med de andre nordiske lande, har Grønland det største forbrug af national public service-tv. Det til trods for, at KNR er den nordiske public service-kanal, der udsender færrest timer fjernsyn, men altså samtidigt også er den eneste kanal, der sender på grønlandsk (Ravn-Højgaard 2018b). Befolkningen brugte i 2018, 58% af tiden foran fjernsynet på at se KNR (KNR 2018b).

Grønland er påvirket mindre af globaliseringen og er derfor mindre *sårbar* end andre lande. Internettet generelt - herunder streaming-tjenester - bliver ikke anvendt lige så meget af den grønlandske befolkning i sammenligning med de andre nordiske lande (Ravn-Højgaard 2018b). En væsentlig årsag til dette er høje internetpriser, hvor det billigste abonnement, som giver mulighed for at streame uhindret koster 1099 kr. månedligt (februar 2019, 10/2 mbit (Tele-Post 2019)). Dette abonnement kan købes steder, hvor 82% af befolkningen bor. Resten af befolkningen må nøjes med abonnementer med lavere

hastigheder samt forbrugsloft. For mobilt internet er priserne højere (se www.tusass.gl for en prislister).

Før åbningen af søkabel-forlængelsen og den forstærkede radiokæde mellem Nuuk og Upernavik i december 2017/oktober 2018, var det kun muligt for 37% af befolkningen at købe abonnementer, som er hurtige nok til streaming (Tele-Post 2017, 2018). Disse infrastrukturudvidelser har øget internetbrugen markant. Som eksempel på dette udtalte Tele-Posts direktør, Kristian Reinert Davidsen, til Sermitsiaq.AG den 8. februar 2019 om internetforbruget i Nordgrønland: "[...]efter søkablet kom til, er trafikken nærmest eksploderet, så den i dag er fem gange så stor som for et år siden" (Turnowsky 2019a).

Denne 'eksplosion' i internettrafikken efter internettilgængeligheden blev øget, kan ses som en indikation på, at internetbrugen reelt er betinget af teleinfrastrukturen og af prissætningen. Det betyder, at politiske op- eller nedprioriteringer af teleinfrastrukturen og prissætningen vil påvirke internetbrugen. Når Naalakkersuisut (den grønlandske regering) vil trække 250 mio. kr. i udbytte ud af det selvstyrejede Tele-Post² over de kommende tre år - foruden 137 mio. kroner i 2017 (Schultz-Nielsen 2017; Bestyrelsessekretariat 2018; Elkjær 2018) - vil det med stor sandsynlighed betyde højere priser og/eller langsommere internet, end man ellers kunne have fået. Det vil i relation til Puppis' teori om små mediesystemer betyde, at mediesystemet er mindre *sårbart* på grund af mindre påvirkning udefra; f.eks. i form af mindre streaming af udenlandske tv-serier. Eller sagt med andre ord: de grønlandske medier har bedre vilkår så længe befolkningen - eller i hvert fald dele af den - ikke har alternativer i form af streaming.

Mediepolitik

Et andet karakteristika ved små mediesystemer er ifølge Puppis, at de er tilbøjelige til at føre en interventionistisk mediepolitik, hvor staten aktivt går ind og regulerer medierne. Baggrunden herfor er, at i små stater betragtes mediernes funktion nemlig oftere som kulturel og demokratisk snarere end som en ren kommerciel funktion. Det bliver derfor statens rolle at sikre mediernes eksistens, da det ikke kan klares af markedet alene i små stater (Puppis 2009).

Det er også tilfældet for Grønland i dag, hvor mediesystemet er opbygget ud fra en publicistisk tankegang. Mediehuset Sermitsiaq.AG er en erhvervsdrivende fond, der ikke har til formål at tjene penge til ejerne, men at udgive landsdækkende tosprogede medier, hvori der "gives en alsidig orientering og formidles og skabes debat om samfundsmæssige forhold" (Erhvervsstyrelsen 2019).

KNR er en public service-station, der får størstedelen af sine midler fra landskassen. Tilskuddet fra Selvstyret var i 2017 på 68 mio. kr. Derudover kommer reklameindtægter på

² Tele-Post er et 100% selvstyrejet aktieselskab. Tele-Post har monopol (koncession) samt forsyningspligt på post, telefoni og stort set alle internetinfrastruktur og -tjenester (se f.eks. Telestyrelsen, 2014)

5,6 mio. kr. (KNR 2018a). Mediehuset Sermitsiaq.AG modtog i 2017 et driftstilskud fra Selvstyret på 1,5 millioner kroner og havde samme år et overskud på 5,5 mio. kr. og en samlet omsætning på 32 millioner kroner (Deloitte 2018). Derudover findes der støtte til lokalmedier.

For at kunne sige noget mere om hvilke mål, medierne skal understøtte, undersøges nu gennem tekstanalyse af centrale policy-dokumenter de mest centrale formål, der lægger til grund for mediepolitikken i Grønland.

De centrale dokumenter er identificeret som al den gældende lovgivning på medieområdet. Det er Inatsisartutlov om radio- og tv-virksomhed (2014), Inatsisartutlov om medieansvar (2007), Inatsisartutlov om mediestøtte (2016) samt bemærkningerne til disse love. Derudover inddrages nyeste public service-kontrakt for KNR, gældende KNR-strategi og gældende regeringskoalitionsaftale for det nuværende Naalakkersuisut (2018).

Først og fremmest lægges der vægt på, at medierne er *uafhængige*. Det er et krav, at et medie er uafhængigt af det offentlige og interesseorganisationer, herunder politiske partier, for at mediet kan modtage mediestøtte (§2 i *Inatsisartutlov om mediestøtte* 2016). Loven om KNR har indbygget en vis institutionel armlængde til politikkerne f.eks. i form af, at KNR ledes af en bestyrelse, hvor størstedelen af medlemmerne ikke er politisk udpegede, og ingen må besidde et politisk valgt embede. Yderligere skal 4-årige public servicekontrakter (§28 i *Inatsisartutlov om radio- og tv-virksomhed* 2014) sætte et værn mod politisk indblanding i programindholdet i det daglige.

For det andet lægges der i grønlandsk mediepolitik vægt på, at medierne skal understøtte et *mangfoldigt informations- og medieudbud*, der afspejler forskellige holdninger, interesser og kulturer i samfundet. KNR er gennem public service-forpligtelserne forpligtet til at levere "en bred samfundsmæssig dækning af Grønland og således afspejle den mangfoldighed af kultur og livsopfattelser" (§20 i *Inatsisartutlov om radio- og tv-virksomhed* 2014). Tilsvarende er formålet med mediestøtten at skabe mangfoldighed i medieudbuddet (Bemærkninger til Lov om Mediestøtte 2016).

I mediepolitikken findes et ideal om, at *kvalitetsjournalistik* bør sikre den offentlige debat således, at valgmuligheder, begrundelser og konsekvenser er velbelyste i samfundsdebatten. Dette ideal kan f.eks. ses i KNR's vision, at "give et nuanceret og kritisk billede af nyheder og aktualitet i og omkring Grønland" (KNR 2015). I KNR's strategi for 2014-2017 står der, at "Vi skal sammen med den øvrige presse være samfundets vogter ved at udføre kritisk journalistik, belyse og oplyse om alle samfundsforhold" (KNR 2014). Den erhvervsdrivende fond Sermitsiaq.AG har til formål at give "en alsidig orientering og formidle og skabes debat om samfundsmæssige forhold" (Erhvervsstyrelsen 2019).

Endelig bliver medierne set som *instrument til at styrke grønlandsk sprog og kultur*. KNR beskriver i sin strategi for 2014-2017 sin rolle som en kulturbærende institution med "betydeligt medansvar for fastholdelse af den unikke grønlandske kulturarv og det grønlandske sprog." (KNR 2014).

At medierne bør have en sprogbevarende funktion findes også udtrykt både i loven om mediestøtte (*Inatsisartutlov om mediestøtte* 2016) og loven, der regulerer KNR's virksomhed, pålægger KNR "gennem en aktiv sprogpolitik at medvirke til at bevare og udvikle det grønlandske sprog" (§24 i *Inatsisartutlov om radio- og tv-virksomhed* 2014).

Overordnet kan den grønlandske mediepolitik betegnes som publicistisk, idet medierne skal understøtte demokratiet. De fire vigtigste formål med den grønlandske mediepolitik er altså at understøtte medier, der er uafhængige, mangfoldige og som styrker det grønlandske sprog og kultur samt leverer kvalitetsjournalistik.

Medier i et selvstændigt Grønland

Artiklen har nu i overordnede træk beskrevet mediesystemet i Grønland i dag som et meget småt og derfor sårbart mediesystem, hvor Selvstyret spiller en stor rolle i at opretholde et medieudbud, der ikke ville kunne eksistere på markedsvilkår alene. Hvordan vil dette mediesystem blive påvirket, hvis Grønland erklæres selvstændigt?

Ovenfor blev det vist, at økonomi er en vigtig faktor for, hvordan fremtidens mediesystem kommer til at se ud. Der er imidlertid ikke enighed om, hvad den økonomiske effekt af selvstændighed vil være. Holdningen til dette spørgsmål i Grønland er - ifølge undersøgelsen fra *Greenland Perspective* - tæt korreleret med holdningen til, om selvstændighed er ønskeligt. Langt flere af dem, der ønsker selvstændighed, mener også, at Grønland vil have økonomisk gavn af selvstændighed, mens det forholder sig modsat for dem, der ikke ønsker selvstændighed.

Artiklen bygger på den antagelse, at selvstændighed i et nuværende scenarium vil medføre, at indtægterne til Selvstyret vil blive reduceret, i hvert fald på kort sigt, hvis bloktilskuddet fra Danmark ophører. Det kan medføre mindre købekraft til at købe aviser og annoncer. Derudover kan man forestille sig, at annonceindtægterne fra den danske stat vil forsvinde, da f.eks. jobannoncer indrykket af den danske stat, vil forsvinde i takt med, at statslige arbejdspladser i Grønland forsvinder. Det kan få stor betydning for de privatejede medier. Med dette in mente diskuteres nu, hvad selvstændighed vil kunne tænkes at betyde for mediernes evne til at opfylde de formål, som tidligere beskrevet, nemlig: mangfoldighed i udbud, kritisk journalistik, uafhængige medier og sprogbevarende medier.

Uafhængige medier

Selve begrebet 'uafhængige medier' tillægges forskellige betydninger i forskellige politiske systemer, mediesystemer og mediers selvforståelser. Kari Karppinen og Hallvard Moe (2016) påpeger, at uafhængighed både kan være fra det offentlige, fra annoncører, fra medieejere eller andre politiske og økonomiske interesser. Man kan derfor passende starte med at stille spørgsmålet: uafhængig af hvad?

Selvstyret spiller en stor rolle i det grønlandske mediesystem i dag, og derfor er særligt forholdet mellem medierne og Selvstyret relevant for en analyse af uafhængige medier i et selvstændigt Grønland. Særligt i forhold til public service-medier tales der ofte om uafhængighed fra det offentlige, da public service-medier jo netop er ejet og finansieret af det offentlige (Karppinen and Moe 2016).

I Grønland vedrører diskussionen om mediernes økonomiske uafhængighed fra den offentlige sektor også de private medier, selvom private medier ofte skelner mellem uafhængige og frie medier på den ene side og offentligt ejede/regeringsmedier på den anden side (se f.eks. AG 2011; Schultz-Lorentzen 2011; Krarup 2017). Selvstyret ejer og finansierer KNR, mens det private mediehus Sermitsiaq.AG's medier primært finansieres via bladsalg og annonceindtægter. Alligevel kan dette skel virke paradoksalt, da den offentlige sektor med Selvstyret i spidsen er den vigtigste annoncør. Dermed er de private medier også økonomisk afhængige af den offentlige sektor. Dette paradoks kom f.eks. til udtryk, da bestyrelsesformand i Mediehuset Sermitsiaq.AG, Jørgen Ejbøl, i 2011 udtalte, at "landets landsdækkende og uafhængige medier ikke i længden kan løfte sin samfundsopgave, hvis kommuner og Selvstyret ikke understøtter med blandt andet stillingsannoncer" (Schultz-Lorentzen 2011).

Det viser også, at økonomisk uafhængighed fra det offentlige er svært i det grønlandske mediesystem, hvor der er så få penge i mediemarkedet samtidigt med, at det offentlige spiller en stor rolle i det grønlandske samfund. Man kan dog ikke nødvendigvis slutte fra økonomisk afhængighed til redaktionel afhængighed.

Også spørgsmålet om journalisters og kilders uafhængighed er relevant i denne sammenhæng. Hussain viser, at der i det lille grønlandske samfund let opstår habilitetsproblemer, når f.eks. kilde og journalist kender hinanden privat eller kilden har flere hverv, der gør, at journalisten må sætte spørgsmålstejn ved kildens habilitet. Det begrænsede antal kilder inden for et givent område kan yderligere sætte journalisterne i et afhængighedsforhold, hvor der kan opstå en interessekonflikt mellem at skrive en kritisk historie og at bevare et godt forhold til kilden (se uddybende hos Hussain, udkommer 2019).

Samlet tyder dette på, at man i Grønland ikke kan tale om uafhængige medier på samme måde, som man kan i større mediesystemer. Hvis selvstændighed medfører dårligere medieøkonomi, risikerer de private medier i endnu højere grad at blive økonomisk afhængige af Selvstyret. Institutionel uafhængighed, hvor mekanismer i loven sørger for at opretholde en vis armlængde til det politiske system, kan være en måde at imødekomme dette problem (Karppinen og Moe 2016). Dette søges allerede i dag gennem bl.a. krav om, at mediestøttemodtagere ikke må være ejede af det offentlige, af interesseorganisationer eller af partier. Institutionel armlængde mellem det politiske system og KNR's indhold øges ved f.eks. at indsætte en politisk uafhængig bestyrelse (dog delvist udpeget af Naalakkersuisut).

Både i forhold til de private medier og KNR vil man kunne øge distancen mellem det politiske system og mediesystemet ved fra politisk side at forpligte sig til ikke plud-

seligt at ændre mediernes rammebetingelser. Det kan f.eks. ske ved at gøre KNR's bevilninger flerårige, så de ikke som i dag skal forhandles hvert år i Inatsisartut (det grønlandske parlament). Dette er tidligere blevet kritiseret for at gøre KNR afhængige af det politiske system (Mediearbejdsgruppen 2010).

Armslængdeprincippet kan blive styrket ved, at man fra politisk side afstår fra at blande sig i KNR's indhold. I dag debatteres KNR's indhold med jævne mellemrum i Inatsisartut, når politikerne vil pålægge KNR at sende liveradio fra Inatsisartut-samlingerne (se f.eks. Walter Turnowsky 2019b vedr. seneste debat). Det har dog ikke medført, at KNR i dag sender liveradio fra Inatsisartut.

De private mediers uafhængighed kan styrkes ved, at det politiske system afstår fra pludselige ændringer i medieregulering. I 2015 blev mediestøtte-loven ændret fra at være en generel driftsstøtte til at blive en specifik projektstøtte (*Selvstyrets bekendtgørelse om medietilskud* 2015). Omlægningen fandt sted efter politisk tumult om Mediehuset Sermitsiaq.AG's støtte, og blev kritiseret heftigt af mediebranchen for at være et brud med armslængdeprincippet, idet et udvalg nedsat af Naalakkersuisut skulle vurdere ansøgninger om tilskud til afgrænsede medieprojekter (se f.eks. Dollerup-Scheibel 2015). AG kaldte omlægningen en politisk "hævnaft" for den kritiske journalistik om daværende formand for Naalakkersuisut, Aleqa Hammond (AG 2015). Året efter blev mediestøtten igen ændret således, at der nu uddeles driftsstøtte side om side med projektstøtte (Naalakkersuisut 2018). Projektstøtte efter denne ordning er dog ikke blevet uddelt.

En sådan skiftende politisk kurs kan skabe utryghed for medierne, da de kan frygte, at kritisk journalistik kan få politikkerne til pludselig at ændre vilkårene eller undlade at tildele støtte, hvilket kan medføre risiko for selvcensur.

I en eventuel situation med trangere medieøkonomi som følge af selvstændighed samt tendenser på mediemarkederne, hvor f.eks. annoncekronerne går til Facebook, kan dette blive mere problematisk. Man kan forestille sig, at medierne bliver mere afhængige af offentlige midler og dermed bliver endnu mere følsomme over for politisk indblanding.

De private mediers afhængighed af kommercielle interesser er bestemt også en relevant problemstilling. I en situation med stort pres på mediernes økonomi, kunne man forestille sig, at der kunne opstå konflikt mellem kritisk journalistik og vigtige annoncørers interesser. Denne problemstilling kan blive forstærket af den grønlandske kontekst, hvor der er få annoncører, hvilket gør tabet af én annoncør relativt mere mærkbart. Samtidigt er der få alternative medier til at skrive de kritiske historier i stedet. Tidligere har dårlig økonomi tvunget Nanoq Media til at droppe deres daglige nyhedsudsendelser og fået Sermitsiaq og AG til at fusionere til ét mediehus.

Mangfoldigt medieudbud

Idealet om et mangfoldigt medieudbud er velbeskrevet i forskningslitteraturen og ses i mediepolitikker over hele verden. Mangfoldighed kan både være i formater, emner, holdninger, geografisk dækning mv. (McQuail 1992). Puppis et al. (2009) peger på, at det er

vanskeligt at opnå et mangfoldigt medieudbud i et lille mediemarked uden regulerende mediepolitik. Ragnar Karlsson (2008) betegner det grønlandske medieudbud som imponerende stort, når man tager højde for befolkningstallet. Det alsidige udbud af formater er i sig selv en indikation på, at der findes mange forskelligartede kilder til information og oplysning om samfundsforhold i medierne. Det grønlandske medieindhold udbydes primært af de blot to landdækkende mediehus. Så selvom to mediehus udgiver mange forskellige formater og medieprodukter, kan man stille spørgsmålstejn ved, om de kan levere den ønskede diversitet i udbuddet af f.eks. nyhedsemner og vinklinger.

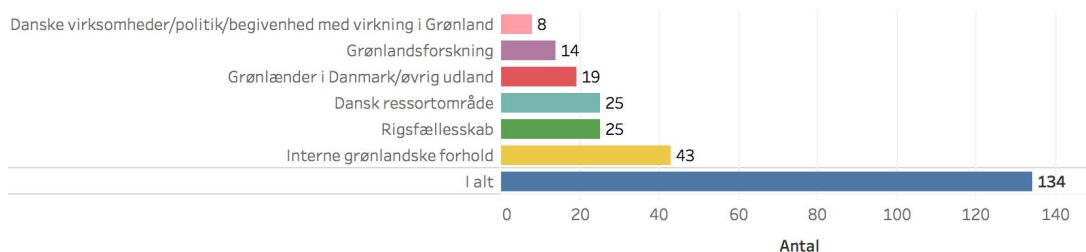
Som det er beskrevet ovenfor, så er ressourcerne sparsomme hos de grønlandske medier, og bliver økonomien på mediemarkedet dårligere, kan det sætte en begrænsning på antallet af medieudbydere eller medieudbuddet, hvilket kan mindske diversiteten. Det kan dog være, at den teknologiske udvikling kan åbne muligheder for forretningsmodeller, hvor økonomi ikke spiller så stor en rolle som hos de konventionelle medier. Det er nemlig blevet lettere og billigere at få medieindhold ud til en større befolkningsgruppe via f.eks. Facebook. I løbet af de seneste år er der etableret et par ikke-redaktionelle netmedier, der beskæftiger sig med Grønland. Som eksempel kan nævnes www.kamikposten.gl, der primært videreformidler uredigeret indhold såsom pressemeddelelser samt spørgsmål stillet af parlamentsmedlemmerne til Naalakkersuisut. I dag har ingen af disse netmedier ansat journalister eller modtager mediestøtte. Der kan derfor stilles spørgsmålstejn ved, om de kan bidrage til at levere kvalitetsjournalistik i fornøden grad; i hvert fald som det ser ud i dag.

Kvalitetsjournalistik

Angående konsekvenser af selvstændighed for sikringen af kvalitetsjournalistik, er særligt ét aspekt interessant at se nærmere på; nemlig danske mediers rolle i det grønlandske nyhedsudbud. Danske mediers historier om Grønland bliver citeret af grønlandske nyhedsmedier. Dermed udfylder den danske journalistik en demokratisk funktion i Grønland, som den muligvis ikke vil gøre, hvis Grønland opnår selvstændighed. For at undersøge størrelsen på dette bidrag for den grønlandske offentlighed er nyhedsindholdet i de grønlandske netmedier www.sermitsiaq.ag og www.knr.gl i perioden 1. juli 2017- 1. juli 2018 optalt. Gennem søgninger i Infomedia blev alle artikler fra www.sermitsiaq.ag og www.knr.gl, der refererer til landsdækkende danske medier, identificeret. Artikler, der ikke omhandlede grønlandske forhold, blev frasortet. Derefter blev historierne i de danske medier, der refereredes til, identificeret (via Infomedia- og internetsøgninger). Da der her er tale om en mindre optælling, der kun omfatter de to redaktionelle netmedier i Grønland, kan dette betragtes som en eksplorativ undersøgelse. En undersøgelse af alle grønlandske medier ville givetvis give et andet resultat, da særligt TV og print anvender færre citathistorier (Ravn-Højgaard 2018a). Yderligere kan undersøgelsesdesignet ikke afdekke, hvorvidt grønlandske nyheder er inspireret af historier i danske medier uden at referere til dem.

Optællingen viste, at der i perioden var 177 nyheder fra www.knr.gl og www.sermitsiaq.ag, der refererede til danske medier og samtidigt handlede om Grønland. De refererede til 134 forskellige historier fra danske medier.

Danske mediehistorier om Grønland, der refereres på sermitsiaq.ag og knr.gl



Figur 1: De forskellige danske mediehistorier om Grønland, som bliver refereret i grønlandske netmedier.

Som eksempel kan nævnes Dagbladet Politikens dybdegående historie om lange ventetider i kriminalsager, hvor børn skal videoafhøres i Grønland (Corfixen 2017). Historien blev efterfølgende taget op af de fleste grønlandske medier, hvor den blev viderebearbejdet med nye kilder og vinkler. Et andet eksempel er en historie fra DR, som på baggrund af en aktindsigt i Selvstyret afdækkede problemer med miljøvurderinger af mineprojekter (Frandsen 2017). Denne historie koblede AG sig på og viderebearbejdede den med selvstændig research (Lindqvist 2017).

Selvom det er ganske få af de 134 danske mediehistorier, der er resultat af så dybdegående research, så løfter danske medier nogle journalistiske historier med relevans for Grønland, som måske ellers ikke ville være blevet afdækket, hvis Grønland ikke var en del af Rigsfællesskabet. Dermed er den danske journalistik med til at udfylde en demokratisk funktion i Grønland.

Optællingen viste desuden, at 25 af de danske nyheder, som de grønlandske netmedier refererede, vedrører områder, der i dag varetages af rigsmyndighederne. I eksemplet med Dagbladet Politikens historie om videoafhøringer i politiet, blev historien til som led i en journalistisk satsning, hvor ventetiderne for videoafhøring i alle danske politikredse blev undersøgt - herunder også politikredsen i Grønland, som er en politikreds på linje med politikredse i Danmark. De danske medier vil næppe producere denne type historier, hvis ressortområderne overgår til Grønland. Man kunne i stedet forestille sig, at de danske medier ikke i samme grad ville interessere sig for interne grønlandske forhold, men i stedet oftere nøjes med at referere grønlandske medier i historier om interne forhold, på samme måde som danske medier laver ganske få undersøgende historier om andre selvstændige stater, men i stedet refererer lokale medier.

Sprog- og kulturbevarende medier

Sproget i de grønlandske medier kritiseres jævnligt. Det kan være antallet af grammatiske fejl, eller at det danske sprog spiller for stor en rolle i forhold til grønlandsk. Medierne bliver kritiseret for, at når meget af især nyhedsindholdet produceres på dansk og derefter oversættes til grønlandsk, så udvander det kvaliteten af grønlandsk i medierne (Frederiksen 2010; Grove 2010; Hansen 2017). Den underlæggende præmis for denne kritik er, at medierne spiller en vigtig rolle for bevarelsen og udviklingen af det grønlandske sprog. Dette er i tråd med forskning, der har vist, at medierne kan have en vigtig sprogbevarende funktion i små sprogområder (Pietikäinen 2008; Zabaleta et al. 2010). I debatten om sprogkvaliteten i medierne forklarer mediecheferne det manglende sproglige niveau med mangel på ressourcer og et dårligt skolesystem, der ikke har styrket journalisternes sprog tilstrækkeligt (Duus 2012a, 2012b; Hansen 2017). Hvis selvstændighed medfører dårligere medieøkonomi, kan det blive endnu sværere at afsætte de nødvendige ressourcer til at sikre den sproglige kvalitet.

Netop sproget i medierne bliver diskuteret meget, fordi sprog er identitetsbærende og grønlandsk identitet er tæt knyttet til det grønlandske sprog (se også Naja Carina Steenholdts artikel i dette temanummer). Da sprog derfor kan blive et emne med stort fokus i selvstændighedsdebatten (se f.eks. Gad 2017) og medier ses som havende en vigtig rolle i at styrke sproget i Grønland (Turnowsky 2017), kunne det således tænkes, at man fra politisk side vil regulere området anderledes end i dag og opprioritere mediernes sprogbevarende funktion i forhold til andre roller, som medierne skal udfylde i det grønlandske samfund. Denne regulering kunne ske ved at øremærke ressourcer til styrkelse af grønlandsk mediesprog.

Udover en sprogstyrkende rolle, kan medierne også have en kulturbevarende rolle i kraft af deres udgangspunkt i lokale emner, perspektiver og traditioner (Pietikäinen 2008). I den sammenhæng kan grønlandske medier noget som ingen andre medier kan; nemlig levere et grønlandsk perspektiv på verden. Det giver de grønlandske medier en særlig værdi, som udenlandske medieudbydere med langt større budgetter ikke kan tilbyde: medieindhold med Grønland som udgangspunkt. Selv hvis internettilgængeligheden og engelsk-kompetencer øges kraftigt, så er det ikke tænkeligt, at forbruget af grønlandske medier helt vil ophøre. De er jo de eneste medier, der beskæftiger sig med Grønland på grønlandsk. Dermed kan medierne også være et vigtigt instrument til at styrke grønlandsk identitet. I selvstændighedsprocessen kan medierne derfor blive tillagt en vigtig rolle som samlende og identitetsbærende.

Konklusion

Diskussionen om medier i et selvstændigt Grønland har her handlet meget om medieøkonomi og det offentliges rolle i det grønlandske mediesystem, for det grønlandske mediesystem er sårbart, og der er meget lidt økonomi i et så lille mediemarked. En meget stor

del af mediernes indtægter kommer i dag fra det offentlige enten i form af mediestøtte, eller indirekte støtte i form af reklameindtægter. Selvstyret spiller derfor en vigtig rolle i at opretholde et medieudbud, der næppe ville kunne eksistere på markedsvilkår alene. Samtidigt gør dette også mediesystemet sårbart over for politisk pres. Derfor er det svært at forestille sig stærke medier i et selvstændigt Grønland uden en aktiv mediepolitik, der regulerer og subsidierer medierne.

Mediernes rolle er derfor i høj grad et politisk spørgsmål. Man kan forestille sig, at medierne får stor betydning i et selvstændigt Grønland, da de netop varetager nogle vigtige funktioner som at styrke det grønlandske sprog og levere journalistik om Grønland. I selvstændighedsprocessen kan det blive et politisk mål at skabe en særegen grønlandsk medie- og nyhedspraksis, som ikke er orienteret mod Danmark i samme grad som i dag, hvor grønlandske medier ofte citerer danske medier, hvor medielovgivningen ligner den danske og normerne om, hvad der er god journalistik, afspejler normerne i de danske medier (Hussain, udkommer 2019).

Denne artikel har taget udgangspunkt i, hvordan mediesystemet - som det ser ud i dag - kan tænkes at blive påvirket, hvis Grønland bliver selvstændigt, men selvfølgelig spiller mange andre faktorer ind på mediernes udvikling end blot selve Grønlands forfatningsmæssige status. For det første, spiller politiske beslutninger og udvikling på andre områder ind - f.eks. inden for teleinfrastruktur eller sprogpolitik. For det andet, påvirker globale tendenser det grønlandske medielandskab, selvom det sker lidt forsinket i forhold til resten af verden, blandt andet som følge af den begrænsede internettilgængelighed. Uanset om Grønland bliver selvstændigt, vil globaliseringen og den teknologiske udvikling komme til at påvirke det grønlandske mediesystem endnu mere, end det sker i dag. Medievanerne ændrer sig. Det er i dag især hos den yngre generation og i byerne, at vi ser, at forbruget af grønlandske medier falder, mens forbruget af netmedier og streamingtjenester stiger (Ravn-Højgaard 2018b). Samtidigt med at udviklingen giver nye muligheder for demokratisk deltagelse, og for at nye medier kan opstå, da det er let og billigt at publicere på internettet, kan det især for de private medier betyde fald i annonceindtægter, som i stigende grad tilfalder internationale aktører som Facebook og Google på bekostning af de grønlandske medier. Udviklingen kan på sigt kræve tilpasninger af formater, forretningsmodeller og produktionsmetoder hos de nuværende grønlandske medier, hvis de i fremtiden skal bevare deres relevans hos det grønlandske publikum. Det er dog hverken FM-båndet, som radioen udsendes på, eller papiret som avisen trykkes på, der har værdi for det grønlandske samfund, men derimod mediernes indhold. Her kan en fremsynet medieregulering være et element i at styrke de grønlandske mediers fortsatte relevans.

Uanset hvad, er det dog ikke sandsynligt, at befolkningen helt stopper med at anvende grønlandske medier. Grønlandske medier kan nemlig som de eneste i verden tilbyde indhold på grønlandsk og med et grønlandsk perspektiv. Derfor vil de grønlandske medier også være relevante for befolkningen i fremtiden trods hårdere konkurrence fra udenlandske medier med mange flere ressourcer end de grønlandske medier.

Litteratur

- AG (2011). Leder: Den fri presse. *Atuagagdliuit/Grønlandsposten* (uge 2, 19. January), s. 2.
- AG (2015). Leder: Mediestøtte - derfor siger vi nej. *Atuagagdliuit/Grønlandsposten* (uge 43), s. 2.
- Agneman, G. and Minor, K. (2018). Politik og klima – Den grønlandske befolknings syn på forandringer og fremtiden. Ilisimatusarfik. Tilgængelig på: <https://da.uni.gl/arrangementer/2018-afholdt/december-afholdt/politik-og-klimaden-groenlandske-befolknings-syn-paa-forandringer-og-fremtiden-greenlandic-perspectives-survey.aspx>. [Tilgået d. 10. januar 2019]
- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities - Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. New York: Verso.
- Bemærkninger til Lov om Mediestøtte* (2016).
- Bestyrelsessekretariat (2018). *Selvstyrets Aktieselskaber*. Nuuk. Tilgængelig på: [https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached/Files/Bestyrelsessekretariatet/Redegoerelser/Årlig redegørelse for de selvstyrejede selskaber - DA 20181121.pdf](https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached/Files/Bestyrelsessekretariatet/Redegoerelser/Årlig%20redegørelse%20for%20de%20selvstyrejede%20selskaber%20-%20DA%2020181121.pdf). [Tilgået d. 10. januar 2019].
- van den Bulck, H. (2001). Public service television and national identity as a project of modernity: the example of Flemish television. *Media, Culture & Society*, årg. 23(1), ss. 53–69.
- Corfixen, K. (2017). *165 dage gik der, før 10-årig pige måtte fortælle politiet om overgreb*. *Politiken.dk*. Tilgængelig på: <https://politiken.dk/indland/art6158374/165-dage-gik-der-før-10-årig-pige-måtte-fortælle-politiet-om-overgreb> [Tilgået d. 15. juli 2018].
- Deloitte (2018). Den Erhvervsdrivende Fond Sermitsiaq AG - Årsrapport 2017. (33). Tilgængelig på: <https://datacvr.virk.dk/data/visenhed?enhedstype=virksomhed&id=12539959&soeg=sermitsiaq&type=Alle>. [Tilgået d. 15. juli 2018].
- Dollerup-Scheibel, M. (2015). *Fagforbund: Store problemer med mediestøtten, Sermitsiaq.AG*. Tilgængelig på: <http://sermitsiaq.ag/fagforbund-store-problemer-mediestoetten> [Tilgået d. 1. juli 2018].
- Duus, S. D. (2012a). Journalister : Gør noget ved sproget i vores medier. *Sermitsiaq.AG*. Nuuk.
- Duus, S. D. (2012b). KNR efter sprogkritik: Vi kan blive bedre. *Sermitsiaq.AG*. Nuuk. Tilgængelig på: <https://sermitsiaq.ag/node/133343> [Tilgået d. 3. januar 2019].
- Elkjær, K. (2018). Telepost-overskud sender 137 millioner kroner til Selvstyret. *KNR.gl*. Tilgængelig på: <https://knr.gl/da/nyheder/telepost-overskud-sender-137-millioner-kroner-til-selvstyret> [Tilgået d. 3. januar 2019].
- Erhvervsstyrelsen (2019). *Den erhvervsdrivende fond Sermitsiaq.AG, CVR-registeret*. Tilgængelig på: <https://datacvr.virk.dk/data/> [Tilgået d. 3. januar 2019].
- Fleischer, K. (2008). *Den grønlandske presse – en undersøgelse af pressens betydning i forhold til den grønlandske nationsdannelsesproces 1979-2008*.

- Frandsen, M. (2017). *Fakta : Her er planen for uranminen i Grønland, Danmarks Radio*. Tilgængelig på: <https://www.dr.dk/nyheder/penge/fakta-her-er-planen-uranminen-i-groenland> [Tilgået d. 15. juli 2018].
- Frederiksen, K. (2010). Sproget på nettet. I: Mediearbejdsgruppen (ed.) *Stærke medier*. Nuuk.
- Gad, U. P. (2017). What kind of nation state will Greenland be? Securitization theory as a strategy for analyzing identity politics. *Politik*, årg. 20(3), ss. 104–120. doi: 10.7146/politik.v20i3.97156.
- Grove, A. (2010). Grønlandsk bliver tilsidesat i medierne. I: Mediearbejdsgruppen (ed.) *Stærke medier*. Nuuk.
- Hallin, D. C. and Mancini, P. (2004). Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics. *Cambridge University Press*, ss. 1–89. doi: 10.1080/13537120600745096.
- Hansen, N. (2017). *KNR om sprogbrug: Vi kan gøre det bedre, Sermitsiaq.ag*. Tilgængelig på: <http://sermitsiaq.ag/knr-sprogbrug-kan-goere-bedre> [Tilgået d. 28. august 2018].
- Hanusch, F. (2014). Dimensions of indigenous journalism culture: Exploring Maori news-making in Aotearoa New Zealand. *Journalism*, årg. 15(8), ss. 951–967. doi: 10.1177/1464884913495757.
- Hussain, N. (2017). Bourdieu in Greenland: Elaborating the Field Dependencies of Post-colonial Journalism. I: *Present Scenarios of Media Production and Engagement*. Bremen: edition lumière, ss. 123–135.
- Hussain, N. (2018). Medielandskabet i Grønland. I: Ravn-Højgaard, S. et al. (eds) *Tusagassiutit 2018 - en kortlægning af de grønlandske medier*. Nuuk: Ilisimatusarfik.
- Hussain, N. (udkommer, 2019). *Journalistik i små samfund: Et studie af journalistisk praksis på grønlandske nyhedsmedier*. Ph.d-afhandling, Roskilde Universitet.
- Inatsisartutlov om mediestøtte* (2016). Grønland. Tilgængelig på: <http://lovgivning.gl/lov?rid=%7B254FD782-9BED-4C0A-B460-FBFDF727ED40%7D>. [Tilgået d. 3. januar 2019].
- Inatsisartutlov om radio- og tv-virksomhed* (2014). Grønland. Tilgængelig på: <http://lovgivning.gl/lov?rid=%7BA6AB3385-7387-4270-A5EE-8D60D5CAF37D%7D>. [Tilgået d. 3. januar 2019].
- Karlsson, R. (2008). Media and communication statistics. Faroe Islands and Greenland 2008. *Nordicom*.
- Karppinen, K. and Moe, H. (2016). What we talk about when talk about “media independence”. *Javnost*. Taylor & Francis, årg. 23(2), ss. 105–119. doi: 10.1080/13183222.2016.1162986.
- KNR (2014). Strategi og handleplan 2014-2017 - KNR-Puilasoq'. Tilgængelig på: <https://knr.gl/da/om-knr/publikationer>. [Tilgået d. 3. januar 2019].
- KNR (2015). Public Service Kontrakt 2015-2018. Nuuk. Tilgængelig på: <https://knr.gl/da/om-knr/publikationer>. [Tilgået d. 28. maj 2019].

- KNR (2018a). *Årsregnskab 2017*. Nuuk. Tilgængelig på: https://knr.gl/files/knr_ukiumoortumik_naatsorsuutit_2017_kl-da.pdf.
- KNR (2018b). *Seer- og lytterundersøgelse 2017*. Nuuk. Tilgængelig på: <https://knr.gl/da/om-knr/publikationer> [Tilgået d. 28. maj 2019].
- Krarup, P. (2017). *Frie medier er i alles interesse – også magthavernes*, *Nordisk Journalist Center*. Tilgængelig på: <https://njc.dk/article/frie-medier-alles-interesse-ogsaa-magthavernes/> [Tilgået d. 28. maj 2019].
- Lindqvist, A. (2017). Tryllede og truede sig til aktindsigtsafslag. *AG Atuagagdliutit Grønlandsposten* (3. Maj), ss. 6–9. Tilgængelig på: http://aviisi.sermitsiaq.ag/2017/05/01/ag_2017_18/ [Tilgået d. 28. maj 2019].
- Louw, E. (2005). *The Media and Political Process, Media International Australia*. doi: 10.1177/1329878x1013700130.
- Lynge, F. (1998). Director General in a Period of Transition'. I: Rosing, P. F. and Marianne Stenbæk (eds) *Radiormiut. Kalaallit Nunaata Radioa – Grønlands Radio – Radio Greenland 1958–1998*. Nuuk: KNR/Atuakkiiorfik, ss. 227–228.
- Mediearbejdsgruppen (2010). Stærke medier - Redegørelse fra mediearbejdsgruppen.
- Naalakkersuisut (2018). *Landskassens regnskab 2017*. Tilgængelig på: <https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Departementer/Finans/Landskassens-regnskab> [Tilgået d. 25. august 2018].
- Newman, N., Nielsen, R.K, Levy, D., Kalogeropoulos, A., og Fletcher, R. (2019) *Reuters Institute Digital News Report 2018*. Oxford: Reuters Institute, Oxford University. doi: 10.1017/CBO9781107415324.004.
- Nordlund, M. (2016). Facebook samler Grønland. *Greenland Today*, ss. 30–31. Tilgængelig på: https://issuu.com/greenlandtoday/docs/greenland_today_no_26. [Tilgået d. 28. maj 2019].
- Pietikäinen, S. (2008). Broadcasting Indigenous Voices. *European Journal of Communication*. SAGE Publications Ltd, årg. 23(2), ss. 173–191. doi: 10.1177/0267323108089221.
- Puppis, M. (2009). Media regulation in small states. *International Communication Gazette*, årg. 71(1–2), ss. 7–17. doi: 10.1177/1748048508097927.
- Puppis, M., D'Haenens, L., Steinmaurer, T. og Künzler, M. (2009). The European and global dimension: Taking small media systems research to the next level. *International Communication Gazette*, årg. 71(1–2), ss. 105–112. doi: 10.1177/1748048508097936.
- Ravn-Højgaard, S. (2018a). Indholdet i de grønlandske medier. I: Ravn-Højgaard, S. et al. (eds) *Tusagassiuutit 2018 - en kortlægning af de grønlandske medier*. Nuuk: Ilisimatusarfik.
- Ravn-Højgaard, S. (2018b). Medieforbruget i Grønland. I: Ravn-Højgaard, S. et al. (eds) *Tusagassiuutit 2018 - en kortlægning af de grønlandske medier*. Nuuk: Ilisimatusarfik.
- Schultz-Lorentzen, C. (2011). Mediebilledet kan krakelere. *AG Atuagagdliutit Grønlandsposten* (19. januar), ss. 4–5.

- Schultz-Nielsen, J. (2017). Selvstyret parat til at sælge ud af arvesølvet. *Sermitsiaq.AG*, (17. november). Tilgængelig på: <https://sermitsiaq.ag/node/200858> [Tilgået d. 3. januar 2019].
- Selvstyrets bekendtgørelse om medietilskud* (2015). Tilgængelig på: https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Kundgoerelser/DK/2015/Bekendtgørelser/bekg_19_DK.pdf [Tilgået d. 3. januar 2019].
- Sermitsiaq (2018). Leder: Facebook. *Sermitsiaq* (21. september 2018).
- Skovsgaard, M. and Dalen, A. Van (2017). *Journalister i Danmark*. Syddansk Universitet. Tilgængelig på: <http://danskemedier.dk/wp-content/uploads/country-report-denmark-dansk-final.pdf> [Tilgået d. 3. januar 2019].
- Tele-Post (2017). *Hurtigere internet til 80% af landet* | TELEPOST. Tilgængelig på: <https://telepost.gl/da/nyheder/hurtigere-internet-til-80-af-landet> [Tilgået d. 3. januar 2019].
- Tele-Post (2018). *Radiokædeforbindelsen til Upernavik er klar*. Tilgængelig på: <https://telepost.gl/da/nyheder/radiokaedeforbindelsen-til-upernavik-er-klar> [Tilgået d. 3. januar 2019].
- Tele-Post (2019). *Hvad betyder Mbit, Tusass*. Tilgængelig på: <https://tusass.gl/app/#/products/private-internet-100> [Tilgået d. 3. januar 2019].
- Telestyrelsen (2014) *Vejledning om liberalisering*. Tilgængelig på: [https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Hearings/2014/Vejledning til teleforordningens paragraf 2 om liberalisering/Documents/Vejledning til teleforordningens 2 om liberalisering DOK1614177 \(4\).pdf](https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Hearings/2014/Vejledning_til_teleforordningens_paragraf_2_om_liberalisering/Documents/Vejledning_til_teleforordningens_2_om_liberalisering_DOK1614177_(4).pdf) [Tilgået d. 3. januar 2019].
- Thisted, K. (2018). En gift i blodet: Følelsesøkonomier i de dansk-grønlandske relationer. *K&K - Kultur og Klasse*, årg. 46(125), ss. 71–94. doi: 10.7146/kok.v46i125.105544.
- Turnowsky, W. (2017). *Medier skal blive bedre til grønlandsk*, *Sermitsiaq.AG*. Nuuk. Tilgængelig på: <https://sermitsiaq.ag/node/196777> [Tilgået d. 3. januar 2019].
- Turnowsky, W. (2019a). Palle Jeremiassen kræver kriseberedskab af Tele. *Sermitsiaq.AG*, ss. 1–2. Tilgængelig på: <https://sermitsiaq.ag/node/211448> [Tilgået d. 8. februar 2019].
- Turnowsky, W. (2019b). *Pele Broberg: Parlamentsdebatter skal - igen - sendes i radioen*. *Sermitsiaq.AG*. Tilgængelig på: <https://sermitsiaq.ag/pele-brobergparlamentsdebatter-igen-sendes-i-radioen> [Tilgået d. 1. februar 2019].
- Zabaleta, I., Xamardo, N., Gutierrez, A., Urrutia, S., Fernandez, I. og Ferré, C. (2010). Between language support and activism: A complementary journalistic function among European minority-language newspeople. *Journalism Studies*, årg. 11(2), ss. 190–208. doi: 10.1080/14616700903290668.

Grønlands udenrigspolitik og internationale relationer: Nuværende rammer og mulig udvikling i et selvstændighedsperspektiv

Mininnguaq Kleist¹, cand.mag.

Rammerne for Grønlands udenrigspolitiske og internationale relationer er emnet for denne artikel. Artiklen kommer ind på de grundlæggende lovmæssige rammer og strukturer, der gælder og kan komme til at gælde i fremtiden for Grønland. Der ses på Kongeriget Danmarks² enhedsstats-rammer³, en mulig forbundsstatsramme og på de mulige rammer under et Free association-forhold⁴ mellem Grønland og Danmark, og hvorledes disse påvirker og kan påvirke Grønlands udenrigspolitiske aktiviteter; herunder især den formelle status som Grønland kan opnå på den internationale scene. Artiklen viser, hvorledes Grønlands udenrigspolitiske kompetencer i øjeblikket begrænses, og hvordan de kan udvikles i fremtiden i lyset af ønsket om mere selvstændighed⁵.

Grønlands udenrigspolitiske kompetencer: de nuværende rammer

Grønlands formelle udenrigspolitiske kompetencer er i meget høj grad sat af Grundlovens rammer, navnlig §19 og §20, stk. 1, samt kapitel 4⁶ om udenrigsanliggender i Lov om Grønlands Selvstyre. Derudover medvirker praksis⁷, der kan være opbygget gennem årene til at sætte rammerne. Selvom Grønland under selvstyreloven ikke kan overtage det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, så kan Naalakkersuisut⁸, "[...] med fremmede stater og internationale organisationer forhandle og indgå folkeretlige aftaler på rigets vegne, herunder forvaltningsaftaler, som alene vedrører Grønland og fuldt ud overtage sagsområder" (§12, stk. 1). Dog skal betegnelsen for Grønland lyde: "Kongeriget Danmark, for så vidt angår Grønland" (§12, stk. 6).

Hvis man ser på de sagsområder, som Grønland allerede har hjemtaget fra Danmark, er der trods alt en del områder, hvor Naalakkersuisut har formel kompetence til at agere og sætte en politik for sin internationale ageren. Og det vil faktisk være uansvarligt over for det grønlandske folk ikke at gøre dette, da Grønland har kompetencen på hjemtagne områder, også på den internationale scene – ingen andre.

Det skal tilføjes, at Naalakkersuisut skal underrette Danmarks regering om påtænkte forhandlinger, forløbet af forhandlingerne og før, at aftalerne indgås eller opsiges (§12, stk. 5). Denne underretningspligt findes også med omvendt fortegn fra Danmark til Grønland, når folkeretlige aftaler har særlig betydning for Grønland. Da har Danmark pligt til at indhente Naalakkersuisuts udtalelse, og hvis ikke Naalakkersuisut kan tilslutte

sig den folkeretlige aftale, skal aftalen i videst muligt omfang tilsluttes uden virkning for Grønland (§13, stk. 4).

Til disse rammer kan ligeledes tilføjes den politiske Itilleq-erklæring, der i 2003 blev underskrevet af Landsstyreformand Hans Enoksen og Udenrigsminister Per Stig Møller.⁹ Heri erklæres blandt andet, at:

”I forvaltningen af udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål af betydning for Grønland, er det naturligt, at Grønland medinddrages og har medindflydelse.”

”Der er tale om en ægte medinddragelse og medindflydelse med sigte på ligestilling mellem de to rigsdele i alle spørgsmål, hvor Danmark og Grønland i fællesskab er inddraget.”

Danmark har altså juridisk og formelt set de udenrigs- og sikkerhedspolitiske kompetencer i henhold til Grundloven, og senere selvstyreloven. Dog har Danmarks og Grønlands regeringer politisk skrevet under på, at når det kommer til spørgsmål med betydning for Grønland, så er Danmark forpligtet til at give Grønland ægte medinddragelse og medindflydelse med sigte på ligestilling. Dette er i overensstemmelse med selvstyrelovens præambel, der understreger Grønlands styrkede position. Den lyder:

”I erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, bygger loven på et ønske om at fremme ligestilling og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland. Loven bygger i overensstemmelse hermed på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligestillende parter.”¹⁰

Læg mærke til formuleringen – *det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse*, for ikke at nævne begreberne *ligestilling* og *gensidig respekt*. Der er således et ønske om større ligestilling mellem de to regeringer. Hvis en sag for eksempel omhandler forhold gældende inden for Grønlands geografiske område eller inden for Grønlands regionale nærområde, og/eller hvis sagen vil være af den grønlandske befolknings interesse eller måske endda påvirke det grønlandske folks levevilkår, samfund, miljø eller lignende, da vil det være passende og korrekt at inddrage det grønlandske folks repræsentanter i beslutningsprocessen. Mange af de overtagne sagsområder influerer i sagens natur direkte på det grønlandske folks levevilkår og miljø. Det kan yderligere bemærkes, at danske beslutningstagere ikke er demokratisk valgte i Grønland, og har i meget sjældne tilfælde boet i Grønland. Det ville være udemokratisk ikke at involvere Grønland i sager, hvor det grønlandske folk berøres. Itilleq-erklæringen og senere selvstyreloven retter formelt set politisk op på dette, da det er sværere at forsøge at ændre på Grundlovens bogstav samtidig med, at der er rum for *fortolkningen* af Grundloven,

hvilket understreger pointen om, at praksis også er definerende for rammerne af Grønlands udenrigspolitiske kompetence.

Lovgivningen sætter rammerne for Grønlands internationale aktiviteter, men definerer ikke Grønlands internationale relationer, der i stedet styres af Grønlands interesser og de internationale fora, som Grønland bevæger sig inden for – og som ikke nødvendigvis udelukkende er defineret af de sagsområder, som Grønland har overtaget. Det kan for eksempel være regionale fora såsom Arktisk Råd, som Grønland ikke selv er medlem af i eget navn, men hvor Grønland ikke desto mindre er meget aktiv. Derudover kan Grønlands internationale relationer også blive påvirket af dynamikker og udviklinger på den internationale politiske scene, hvor det er andre lande og magters handlinger og interesser i regionen eller på verdensplan, der (delvist) sætter dagsordenen. Eksempelvis kan Ruslands øgede militære kapacitet i regionen medvirke til at påvirke den politiske debat i Arktis, ligesom en ny regering i USA kan have prioriteter, som igen kan påvirke dagsordenen i Arktisk Råd. Grønland har naturligvis kompetencen til at have en holdning og arbejde for målsætninger i sager og emner, som berører Grønland og Arktis. Det er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at Grønland også kan opnå, hvad Grønland ønsker sig i en sag (ligesom Danmark udenrigspolitisk heller ingen garantier har for at kunne opnå hvad Danmark ønsker). Men det betyder, at Grønland i det mindste kan arbejde for sine målsætninger og forsøge at påvirke relevante aktører i retning af Grønlands interesser. Og under alle omstændigheder, har Naalakkersuisut en forpligtelse til at varetage sit folks interesser – som det grønlandske folks demokratisk valgte regering.

Grønlands udenrigstjeneste og internationale aktiviteter

Grønland har siden 1994 haft et udenrigskontor under det daværende hjemmestyre på trods af, at Danmark havde og har de grundlæggende udenrigspolitiske kompetencer i henhold til Grundloven. Den stigende udenrigspolitiske interesse fra grønlandsk side medførte, at kontoret blev opgraderet til ”Udenrigsdirektoratet” i 2004, og derved signaleredes en politisk opgradering af udenrigsanliggenderne i Grønland. I 2018 blev Udenrigsdirektoratet, efter at have været et departement sammen med selvstændigheds- og landbrugsafdelingerne, sit eget separate selvstændige departement: Departement for Udenrigsanliggender. På det administrative og operationelle plan har der på den måde været en gradvis udvikling, som er kommet af et stadig større politisk ønske om at opgradere udenrigstjenestens status. Det er ligeledes blevet stadig mere klart, at en egen udenrigspolitisk og international indsats er nødvendig i varetagelsen af Grønlands sagsområder og interesser. På fiskeri-, skatte-, forsknings-, klima-, ocean-, miljø-, kommunikations-, infrastrukturområdet, osv. er det således nødvendigt at være opmærksom på internationale udviklinger og krav. Og som det indikeres af ovenstående, er det ikke kun Departementet for Udenrigsanliggender, der må højne sit internationale aktivitetsniveau, men også andre fagdepartementer i Grønlands Selvstyre der i høj grad også er nødt til at

påtage sig opgaver på den internationale scene, hvilket må siges at være en direkte konsekvens af globaliseringen. Grønland ønsker selv at udvikle sine sagsområder, og gerne i samarbejde med eksterne partnere. Men det er også klart, at der kommer stadig flere krav fra omverden til alle parter som ønsker at være eller allerede er del af internationalt samarbejde. Krav der går på transparens, bæredygtighed, udveksling af informationer, sikkerhedskrav, deltagelse i internationale møder, etc. Det er områder og forhold, som Danmarks Udenrigsministerium eller andre danske fagministerier ikke vil kunne håndtere på 100% effektiv vis, for så vidt angår Grønland, da internationale forhandlinger kommer ind på alle mulige og uforudsete aspekter omkring det emne, der nu en gang forhandles om. Det kræver et endda meget detaljeret kendskab til emnet og det samfund man forhandler på vegne af. Noget danske ministerier er fuldt ud kvalificeret til at gøre for så vidt angår Danmark og det danske folk, men slet ikke på samme niveau for så vidt angår Grønland og det grønlandske folk, uden involvering af grønlandske repræsentanter. De to lande, folk, kulturer, levevilkår, udviklingsniveau og samfundsmæssige behov er ikke ens, og det afspejler sig i interesserne og hvad repræsentanterne skal være opmærksomme på. At grønlandske repræsentanter bedre kender Grønland og dets folk, leder lige så naturligt til, at Grønland ønsker at lade sig repræsentere af sine egne folk, der med bedre repræsentativitet, mere troværdighed og viden kan repræsentere Grønland direkte og mere effektivt. I internationale fora, f.eks. Arktisk Råd, vil Grønland skulle dele sin korte taletid med Danmark (og Færøerne). Derved vil grønlandske budskaber forkortes og skulle tilpasses Danmark og Færøerne, som i bund og grund ikke er arktiske, og hvis befolkninger ikke berøres nævneværdigt af beslutninger i Arktisk Råd. Der hvor danske repræsentanter derimod kan bidrage positivt, er med ekspertise, diplomatiske erfaring, kontakter og viden om mekanismer i de store multinationale organisationer (f.eks. FN og EU) og bilaterale aktiviteter, samt med de flere ressourcer, som det danske embedsapparat besidder. Noget Grønland efter egne forhold snarere kan siges at være i opbygningen af.¹¹

Grønlands repræsentationer i udlandet

Grønland har repræsentationer i Bruxelles over for EU, i Washington DC over for USA og Canada, samt i Reykjavik over for Island. Derudover varetager Repræsentationen i Danmark også opgaver over for det diplomatiske korps i Danmark.¹² Grønlands repræsentationer i udlandet kan oprettes i henhold til selvstyrelovens §15:

”Efter ønske fra Naalakkersuisut ansættes der ved Kongeriget Danmarks udenrigsrepræsentationer repræsentanter for Naalakkersuisut til varetagelse af grønlandske interesser inden for sagsområder, som fuldt ud er overtaget af selvstyret. Regeringen kan bestemme, at udgifterne herved skal afholdes af Naalakkersuisut.”

Grønlands diplomatiske udsendinge finansieres gennem Grønlands finanslov og udsendes gennem Udenrigsministeriets system, og placeres i et for så vidt muligt selvstændigt afsnit af den danske repræsentation i det pågældende land. I Reykjavik er den grønlandske repræsentation placeret i en anden del af byen, da der ikke er plads i den danske ambassade.

Den løbende kontakt, hvor grønlandske diplomater fra Nuuk fra tid til anden mødes med andre landes udsendinge udenfor repræsentationernes virke, er også et vigtigt redskab. Denne kontakt er uundværlig og har sine egne formål. En permanent repræsentation kan i de pågældende lande, over en længere periode mere direkte bygge diplomatiske forhold op tæt på policy-makers og beslutningstagerne i de pågældende lande. Hvis der ikke er oprettet en grønlandsk repræsentation i det pågældende land, foregår den løbende kontakt i høj grad gennem danske udsendinge, som er fagligt dygtige, men vel at mærke er folk, der i nogle tilfælde aldrig har været i Grønland og ikke på tæt hold kender til generelle grønlandske forhold, eller kender til de interne grønlandske politiske dynamikker, holdninger og diskussioner inden for relevante emner. Det er en svaghed. Derudover kan der inden for nogle spørgsmål være forskellige hensyn, interesser og synsvinkler omkring sagerne, alt efter om man repræsenterer Danmark eller Grønland. Derfor er det absolut at foretrække at have grønlandske udsendinge til at repræsentere Grønland i udlandet.

Generelt om flere grønlandske repræsentationer

Under selvstyrelovens §15 er det som tidligere nævnt muligt for Grønland at åbne flere repræsentationer i andre lande. Kina, Japan, Storbritannien (efter Brexit) og Canada har gennem årene været nævnt. Alle disse lande giver mening set ud fra Grønlands udvikling, geopolitiske position, Arktis, fiskeripolitik, miljøpolitik, klimapolitik, forskning, handelsinteresser, osv. I fremtiden vil det også være relevant at overveje en repræsentation i New York over for FN, måske endda i en tid, hvor Grønland stadig har selvstyre inden for Kongeriget Danmark. Det er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at Grønland skal være medlem af FN lige med et, da det kun er suveræne stater, som kan være medlemmer. En nuværende akkreditering vil foregå under det danske udenrigsministerium, som i de andre udsendes tilfælde. Der foregår et stort antal møder og events med interesse for Grønland i FN-systemet, og mange internationale politiske udviklinger og indsatser sættes i gang her. Under FN er der således vigtige møder og konferencer omhandlede emner, som klima, menneskerettigheder, biodiversitet, den brede oceanmiljø-agenda, bæredygtighedsmålene, osv. Emner, der alle er politisk opmærksomhed omkring i Grønland. Udover at FN's Generalforsamling er interessant for Grønlands politiske system, så har de oprindelige folks Permanente Forum sine årlige møder i New York. Desuden findes FN's afkoloniserings-sekretariat i New York, hvilket kan være relevant i det tilfælde, Grønland overvejer Free Association-modellen (se nedenfor) eller fuld selvstændighed,

da Grønland indtil 1954 fremgik af FN's liste over ikke-selvstyrende territorier (kolonierne).

Der skal således ikke herske nogen tvivl om, at Grønland kan åbne flere repræsentationer på samme niveau under de nuværende rammer, hvor Grønland har selvstyre og er en del af Kongeriget Danmark. Spørgsmålet om oprettelse af ovennævnte repræsentationer er politiske spørgsmål – og et ressourcespørgsmål. Det er ikke gratis at oprette disse repræsentationer, ligesom der skal være personale dertil, som kan repræsentere Grønland på passende vis.

Min egen personlige opfattelse er, at disse stillinger, ikke blot kan besættes af ikke-grønlandske folk, som man blot hiver ind til at repræsentere Grønland og det grønlandske folk. Tiden er ikke til dette mere. Man må i det mindste have boet i Grønland i et større antal år, kende landet, kende folket og have et vist kendskab til sproget og kulturen. Man skal helst også have et vis internt kendskab til Grønlands Selvstyre, de politiske dynamikker i landet, departementerne, arbejdsmetoderne i selvstyret og have kontakterne ind i systemet, da disse er essentielle for arbejdet, der skal udføres under udstationeringen. Det er heller ikke helt uvæsentligt, at vedkommende også har et vist kendskab til internationalt samarbejde, diplomati og udenrigspolitik bredt forstået. Det er meget svært - for ikke at sige umuligt - at repræsentere det land og folk du er udsendt fra på passende og effektiv vis, hvis du ikke har disse forudsætninger og viden på plads. Det lægger en naturlig begrænsning på hvem, der kan udstationeres, da kandidatfeltet snævres ind. Det betyder også, at det tager tid at opbygge en udenrigstjeneste og besætte stillingerne i de forskellige repræsentationer med kvalificerede folk.

Sikkerhedspolitik

Opfattelserne af sikkerhedspolitik er adskillige og forskellige, herunder hvad det omfatter og implicerer. Ifølge nogle opfattelser, omhandler sikkerhedspolitik groft sagt udelukkende kanoner, raketter og militære bevægelser, der kan true den nationale sikkerhed. Andre udvidede opfattelser af sikkerhedspolitik, inddrager større investeringer, adgang til kritiske naturressourcer, infrastruktur og forsyningslinjer, kommunikationslinjer, kortlægning, forskning og detaljeret viden om regionen og andre felter, som havende potentielle forskellige sikkerhedspolitiske implikationer¹³. Et eksempel er de meteorologiske observationers vigtighed i Østgrønland under 2. Verdenskrig; vejrets udvikling var essentiel viden forud for diverse militære bevægelser. En negativ udvikling på nogle af de nævnte områder kan medføre en forringet mulighed for at forsvare den nationale sikkerhed. Hvis den "rette" kombination af geografi, karakteren, omfanget og aktørerne i et givent industrielt eller infrastrukturelt projekt, involverede relationer og muligvis andre faktorer er til stede, kan det pågældende projekt medføre sikkerhedspolitiske implikationer, som man er nødt til at tage højde for og vurdere ifølge et udvidet syn på sikkerhedspolitik. Eksempelvis, hvis et større tredjeland tilbød at kortlægge Grønland, så ville Grønland kunne få nye opdaterede detaljerede hav- og landkort, i stedet for de gamle upræcise

kort, som Grønland i dag har fra 1930'erne. Dette kan givetvis afvises med henvisning til sikkerhedspolitiske forhold (og hvis andre relevante forhold i øvrigt peger i den retning), idet præcise kort kan give geografisk viden, som er af fundamental vigtighed i en militær-sammenhæng.

Grønland har ikke et forsvarsmæssigt kompetenceansvar, men Grønland har kompetencen inden for en række sagsområder, der kan have konsekvenser for evnen til at forsvare sig eller forrykke balancerne i regionen. Grønland kan i henhold til selvstyreloven ikke overtage sikkerheds- og forsvarspolitikken, ligesom udenrigspolitikken i henhold til den danske regerings tolkning af Grundloven formelt set ikke kan overtages – med kompetence som en selvstændig suveræn stat. Det betyder således ikke, at Grønland ikke må følge med inden for disse områder (bredt forstået), vurdere og danne sig en eventuel holdning, definere sine interesser og agere derefter – som en ikke-selvstændig stat (det skal erindres, at Grønland faktisk har kompetencer tæt på en selvstændig stat inden for overtagne sagsområder). Når Grønland befinder sig i en geopolitisk vigtig region med øgede aktiviteter inden for forskellige sektorer, er Grønland nødt til at have kvalificeret viden og ekspertise omkring hvorledes, der skal ageres i regionen, således at man beskytter og varetager sine interesser bedst muligt. Det er helt legitimt – og det er faktisk Naalakkersuisuts ansvar. Samtidig skal Grønland også have ekspertisen til at vide, hvornår Grønland risikerer at forrykke eventuelle balancer i regionen. Med stadig mere aktivitet i regionen, vil der komme stadig flere komplekse forhold og scenarier at tage stilling til. Dette uanset, om Grønland befinder sig i en selvstyrestatus, i et Free Association-forhold med Danmark, eller fuldt ud selvstændig som suveræn stat. Blandt andet derfor har Grønland et Departement for Udenrigsanliggender, og derfor er der god ræson i, at Grønland begynder at styrke sin sikkerhedspolitiske analytiske kapacitet, der kan rådgive ud fra et grønlandsk perspektiv, og hvor egne borgeres livsvilkår i sådanne vurderinger også skal veje tungt. For situationen i Arktis - Grønlands geopolitiske situation - må ikke komme til at betyde, at Grønland forhindres i at foretage sig noget, der ændrer en smule på gældende forhold. Vurderinger formes efter, hvorledes den der vurderer, ser tingene, og hvor vedkommende kommer fra. Det er således nødvendigt med informerede beslutningsgrundlag og beslutninger, som medtager det grønlandske perspektiv, der ikke nødvendigvis er det samme som perspektivet fra Danmark.

Grønland har ikke selv et eget militær. Det har Island for eksempel heller ikke, men alligevel er Island medlem af NATO. For Grønlands vedkommende og i et eventuelt Free Association-forhold (se afsnit om Free Association længere nede i artiklen) til Danmark, eller i en selvstændighedssituation, vil en tilpasset ordning af varetagelsen af den militære suverænitet skulle indgås med andre NATO-medlemslande, hvis ikke Danmark fortsat vil varetage suverænitetetsopgaver i Grønland. I det scenarium er det sandsynligt, at USA fortsat vil ønske at opretholde sin tilstedeværelse i Grønland, og USA vil dermed enten alene eller i samarbejde med andre NATO-lande varetage suverænitetshåndhævelsen. Helt usandsynligt er det dog ikke, at Danmark vil være behjælpelig med at håndhæve suverænitet i Grønland, hvis Grønland ønsker dette. Hvis Danmark opgiver sin tilstedeværelse i Grønland og lader det være op til USA (såfremt USA ønsker dette) at udfylde

tomrummet fra Danmark alene, vil denne udvikling muligvis være med til at forrykke balancen på det militære plan i Arktis, da særligt Rusland måske vil se det som et styrket USA i regionen. Og USA er noget andet, end Danmark.

Måske er det således ikke helt usandsynligt, at der kan komme et vist pres på Danmark fra nabolande og i NATO om, at det er mest formålstjenstligt, at Danmark fortsætter med at hjælpe et selvstændigt Grønland med suverænitets håndhævelsen for ikke at forrykke sikkerhedsbalancen for meget i regionen.

Lad os nu se på, hvordan Grønlands udenrigspolitiske kompetence vil se ud, hvis den nuværende statslige konstruktion bliver ændret fra en formel enhedsstat til en forbundsstat, eller hvis det nuværende selvstyre erstattes af Free Association.

Mulig fremtidig udvikling i et selvstændighedsperspektiv

Forbundsstats-modellen

Hvordan løser vi udfordringerne med Grundlovens rammer og den stramme tolkning deraf, og fastsætter nogle kompetencer og rammer, som tilfredsstillende en grønlandsk ambition henimod en større udenrigspolitisk kompetence og mere selvstændige medlemskaber af mellemfolkelige organisationer og lignende? Inden for selvstyrelovens rammer kan det med den nuværende tolkning af Grundloven blive endda meget svært at opnå dette, da Grønland stadig ikke er en selvstændig stat. Hvad Grønland derimod kan opnå mere af inden for nugældende rammer, er mere af det samme, som Grønland principielt kan i dag. Det vil sige, at Grønland kan oprette flere udenlandske repræsentationer på samme niveau (som selvstyrende land) – fortrinsvist i forbindelse med de danske ambassader (med mindre praktiske forhold taler for andet), som det foreskrives §15 i selvstyreloven. Grønland kan opnå mere synlighed, mere ekspertise og måske endda større/flere resultater – f.eks. inden for det arktiske samarbejde, FN-arbejdet og/eller i samarbejdet med EU, hvis den grønlandske udenrigstjeneste styrkes med flere ressourcer. Det er vel at mærke inden for de samme områder/niveauer, som Grønland agerer inden for i dag.

Som udgangspunkt kan Grønland under nugældende rammer ikke forvente at blive medlem af mellemfolkelige organisationer, hvor kun suveræne stater er medlemmer. Det modsatte vil kræve, at Grønland enten blev at *betragte* som en suveræn stat i det pågældende forum, som følge af, at Grønland de facto har kompetencer som en suveræn stat, og at dette anerkendes i den pågældende organisation. Ofte er det dog ikke nok at have kompetence som en suveræn stat på et relevant område, for at blive betragtet som en suveræn stat – man *skal* i nogle tilfælde være anerkendt som en suveræn stat i FN-sammenhæng. Det kommer an på den pågældende organisation og flertallet af organisationens medlemmers holdning til spørgsmålet. Det vil sige, at det i nogle tilfælde vil være et politisk spørgsmål. Men hvor dette spørgsmål besvares positivt, har den danske stat nu åbnet op for, at Grønland kan blive medlem i eget navn.

En mulig ide for at løse op for denne problematik har været forbundsstatsmodellen. En forbundsstat udgøres af flere delstater eller provinser, som hver især har delstatsforfatninger med lokale kompetencer. Delstaterne er gået sammen i et forbund eller føderation. Under denne ide, vil Grønland have del-statslige status, hvilket muligvis gør, at forbundsstats-ideen nævnes fra tid til anden – men altså vel at mærke stadig ikke med status som suveræn stat.

I et sådan statsligt forbund findes en lokal statslig regering, og over det en øvre central forbundsstatsregering, med en overordnet central myndighed, med kompetence til at repræsentere og definere den samlede stat udadtil. Kompetencen på forsvars- og sikkerhedspolitikken vil typisk være placeret centralt i forbundsstaten. For så vidt angår Højesteret, valutaen og statsborgerskab vil kompetencen typisk også være placeret i forbundsstatens hovedstad. Forbundsstaten vil hvile på en central forfatning, der blandt andet sætter rammerne for delstaternes ageren. Myndigheden og kompetencen over forbundsstatens forfatning vil være placeret i forbundsstatens hovedstad. Kort og groft ridset op. Det som ideen om forbundsstaten som løsning overser er, at forbundsstater repræsenteres udadtil i mellemfolkelige sammenhænge af forbundsstatens regering. Forbundsstatens regering har for eksempel kompetencen for medlemskab af mellemfolkelige organisationer – f.eks. FN, EU, NATO, NEAFC¹⁴, Arktisk Råd, (IOC)¹⁵, etc. Her er det for eksempel ikke Californien, Bayern eller British Colombia, som er medlem, men derimod de føderale-, konføderale- og forbundsstatsregeringer for USA, Tyskland og Canada, der varetager medlemskaberne. Delstaterne kan i nogle tilfælde i det uformelle og ”lavere-range-rende” fora og arbejdsgrupper arbejde for eller lobby for deres interesser – hvilket Grønland i øvrigt også kan i dag.

Ifølge min opfattelse er forbundsstats-modellen derfor ikke attraktiv for Grønland, da den ikke vil løse problematikkerne med en ”central Grundlov”, eller for Grønlands muligheder for medlemskaber i eget navn i mellemfolkelige organisationer og internationale fora. Grundlæggende vil rammerne for Grønlands udenrigspolitiske virke ikke være meget anderledes end i dag, da der ikke er forskellige regler for enhedsstater og forbundsstater på den internationale scene.

Forbundsstats-konstruktionen vil heller ikke gøre det muligt for Grønland at indgå selvstændige folkeretlige aftaler med tredjelande i eget navn, og uden at Danmark skal godkende disse og eventuelt være medunderskriver – og i øvrigt muligvis deltage i forhandlingerne forud for disse. Grønland vil ikke kunne oprette egne selvstændige ambassader eller udpege egne grønlandske diplomatiske ambassadører, da det kun er suveræne stater¹⁶, der kan udpege ambassadører i diplomatisk sammenhæng.

Hvis Grønland valgte forbundsstatsmodellen, kan det blot siges at være en fortsættelse af ”integrations-modellen”, som er en af de tre valgmulighederne under FN’s afkoloniseringsproces (se afsnit nedenfor).

Free Association

Free Association er en ordning, der blev anerkendt i FN under verdenssamfundets afkoloniserings-indsats i det 20. århundrede. Efter afslutningen på to verdenskrige var det tid til, at verdens nationalstater gjorde en indsats inden for områder, som skabte ufred og diskrimination mellem lande og folk. Således blev diskrimination mellem mennesker, social ulighed, økonomisk udvikling, og generel styrkelse af samarbejde mellem nationer prioriteter under FN. Det var her, at afkoloniseringen blandt andre indsatsområder kom til, da koloniforhold grundlæggende er udtryk for ulighed mellem mennesker, udnyttelse og mangel på respekt. De tidligere kolonier - de "ikke-selvstyrende territorier"¹⁷ - fik endda deres eget kapitel i FN-pagten: Kapitel XI.¹⁸

Fra slutningen af 1940'erne og op igennem 1950'erne forhandlede FN's medlemsstater forskellige grundlæggende politiske udviklingsmuligheder for kolonierne på plads.¹⁹ Disse muligheder blev endeligt vedtaget i 1960. FN's Generalforsamlings Deklaration 1514²⁰ - hvor FN's medlemsstater erklærede og grundlæggende fastlagde de koloniserede folks fundamentale ret til selvbestemmelse og selvstændighed - blev vedtaget. FN's Generalforsamlings Resolution 1541²¹ - der eksplicit nævnte de tre politiske udviklingsmuligheder for de ikke-selvstyrende territorier - blev også vedtaget i 1960.

De tre muligheder var:

- 1) Integration i kolonimagten
- 2) Free Association²²
- 3) Fuld selvstændighed

Opfattelsen var under FN's afkoloniseringsarbejde (vedtaget af medlemsstaterne), at disse tre valgmuligheder ville give kolonierne mulighed for politisk udvikling, som passede bedst til den enkelte koloni. Koloniernes befolkninger skulle vel at mærke selv vælge på informeret vis, hvilken mulighed de ønskede for deres folk og land i dets politiske udvikling. For at de kunne vælge dette, skulle det grundlæggende først anerkendes, at kolonierne havde en fundamental ret til selvstændighed. Således udtalte den danske delegationsleder, tidligere minister Ernst Christiansen, under indlæggene i FN's generalforsamling ved behandlingen af resolution 1514, at: "*Det er således fuldt forståeligt, at vi fra dansk side uforbeholdent kan være med til, at FN nu i en deklARATION understreger, at tiden er inde til den endelige ophævelse af alt kolonistyre.*"

I forbindelse med deklARATIONENS stk. 3 udtales blandt andet:

" Det må endelig også erindres, at der vel altid hos dem, der er herskende over et område, over en nation eller blot over en gruppe af mennesker, vil være en tilbøjelighed til at mene, at de beherskede ikke er modne nok. [...] Men lad mig som konklusion sige, at det nok vil være rigtigst at regne med,

at de folk, som vil være fri, har travlt, og at man ikke ved påskud, der er mere eller mindre konstruerede skal kunne hindre dem i at nå frihed. Jeg vil nærmest formulere det sådan: hellere frihed og selvstændighed for tidligt end for sent."²³

Danmark stemte for.

Grønland blev en formel del af det danske rige i 1953, gennem nugældende Grundlov. De ovennævnte tre valgmuligheder blev ikke præsenteret for Grønland, ej heller det grønlandske landsråd, selvom de tre muligheder på dette tidspunkt allerede var kendt gennem arbejdet med Faktorlisterne under FN's 4. udvalg. En del af grunden til det var, at Grønland var et lukket land i denne periode, hvorfor det var meget begrænset hvilke oplysninger, der fandt vej ind i det grønlandske samfund. Grønlands landsråd (der i øvrigt ikke havde mandat til at træffe en sådan beslutning)²⁴ fik tre dage i september 1952, hvor muligheden 'ja eller nej til integration ind i Danmark' blev fremlagt af Danmark. Hvis ikke landsrådet valgte integrationen, ville Danmark efterlade Grønland til at sejle sin egen usikre sø. Den sidste mulighed - på den måde, som den blev fremført - ville nok ikke have været acceptabel for verdenssamfundet og det ansvar, som kolonimagterne fik pålagt sig under FN's afkoloniseringsproces. Der blev ikke orienteret om FN-afkoloniseringsudviklingen over for landsrådet. De valgmuligheder som landsrådet fik, var således ikke i tråd med de retningslinjer og muligheder, som der internationalt blev arbejdet efter i FN, og som senere endeligt blev vedtaget under FN's afkoloniseringsproces i 1960. Det var således ikke en informeret demokratisk beslutning i 1952, idet landsrådet blev fraholdt grundlæggende information. Grønland var indtil 1954 at finde på FN's liste over ikke-selvstyrende territorier²⁵. Efter indlemmelsen i Kongeriget Danmark gennem Grundloven af 1953, blev Grønland taget af listen i 1954.

Den mangelfulde "demokratiske" proces i 1952 var medvirkende årsag til, at Den Grønlandsk-danske Selvstyrekommission kom frem til, at det grønlandske folk stadig har ret til at vælge Free Association (og for den sags skyld også de to andre valgmuligheder ovenfor), hvilket afspejles i lovbemærkningerne²⁶ til selvstyreloven, hvor Free Association nævnes som en fremtidig mulig samarbejdsordning. Dette som en form for mellemstadium i en selvstændighedsproces - og som alternativ til de to andre nævnte muligheder ovenfor - integration (som det blev i 1953), og fuld selvstændighed.

Fra Selvstyre til Free Association

Free Association-ordningen er altså en ordning, hvor to stater samarbejder, men hvor hver stat er at betragte som sin egen stat med hver sin forfatning. Ingen er juridisk underlagt den anden. Den ene stat - typisk den tidligere koloniasator - har en større kapacitet (f.eks. administrativt, forsvarsmæssigt, mere udviklet sundhedsapparat og flere uddannelsesinstitutioner, osv.) og assisterer den anden stat - den tidligere koloni - der stadig har en

begrænset kapacitet til at håndtere alle ansvarsområderne under sig. Der er ingen fastlagte rammer for, hvorledes de økonomiske rammer skal være mellem parterne. Det fastlægger parterne indbyrdes. Men det vil grundlæggende sige, at en model med bloktilskud, oprettelse af en økonomisk fond, nedtrapning af tilskud, eller slet ingenting i princippet er muligt. Der vil til gengæld også være større selvstændighed for det frit associerede territorium/ø til at forfølge egne økonomiske interesser på egen hånd. De konkrete samarbejdsområder mellem de to stater fastlægges ved en traktat, og denne ”aftale” kendetegner Free Association-forholdet. Traktaten kan fornyes og opdateres hen ad vejen, f.eks. efter et bestemt års-interval, og parterne kan senere også beslutte at ophæve traktaten.

Free Association-ordningen er interessant, fordi den vil kunne løse op for problematiske forhold, som er at finde under nugældende enhedsstats-konstruktion, og som forbundsstats-konstruktion heller ikke kan være svar på. Baggrunden for dette er, at Grønland kort sagt hives ud af Grundlovens begrænsende rammer, og i stedet træder Grønlands egen forfatning i kraft. Der kommer heller ikke til at være en ydre forbundsstats-forfatning udover den grønlandske forfatning. Den grønlandske stat bliver således ikke del af et større forbund af stater. Den grønlandske stat bliver staten udadtil. Særligt inden for forsvars- og sikkerhedspolitikken, kan der være et tæt samarbejde, men ikke nødvendigvis en underlæggelse af den frit associerede over for den anden stat, men snarere assistance eller samarbejde. I Free Association-forholdet vil Grønland således ikke være omfattet af en anden ekstern og begrænsende statslig konstruktion (enhedsstat/forbundsstat) med et ansigt udadtil, hvilket - i sin nuværende form - er begrænsende for Grønlands ønsker om at varetage egne interesser fuldt ud og repræsentere sig selv. Grønland vil endda kunne søge medlemskab af FN i eget navn, hvilket andre Free Association-stater så som Marshall Islands, Mikronesien og Palau allerede er.²⁷ Stater med sammenlignelige små befolkningsgrundlag.

Mikronesiens, Marshall Islands og Palau's Free Association-ordninger med USA kaldes ”Compact of Free Association”²⁸. Blandt de områder, som dækkes af COFA'erne, er udenrigsanliggender, immigration, borgerrettigheder, miljøbeskyttelse, uddannelsesområdet, sundhedsområdet, økonomiske relationer, valuta, handel, sikkerheds- og forsvarsrelationer, osv.

Cook Islands Free Association-ordning med New Zealand trådte i kraft i 1965²⁹, samtidig med, at Cook Islands egen forfatning trådte i kraft. I 2001 blev Free Association-ordningen mellem de to lande fornyet ved en Joint Centenary Declaration³⁰ og underskrevet af de to landes regeringschefer. I denne berøres områder som udenrigsanliggender, sikkerheds- og forsvarspolitik, osv. Cook Islands har valgt ikke at blive fuldgældigt medlem af FN, og Cook Islands folk er statsborgere i New Zealand, selvom New Zealand har anerkendt, at Cook Islands kan agere som en stat.

Det siger sig selv, at Free Association-ordningen er en ordning, som er anerkendt under FN. Den dybe tallerken skal ikke opfindes på ny, hvis det er den ordning, der sigtes efter for Grønland. Der er erfaringer, der kan trækkes på fra andre steder i verden, hvor Free Association-ordningen er og har været benyttet. Ordningen er ikke perfekt. Der vil være forhold som passer til en bestemt relation, men som ikke er egnet til et andet Free

Association-forhold. Således er det ikke nødvendigvis alle elementer i Free Association-forholdene mellem USA over for Palau, Marshall Islands og Mikronesien, der er egnet til et eventuelt Free Association-forhold mellem Danmark og Grønland. USA's store militær-operationelle interesser i Stillehavs-regionen afspejles i Free Association-aftalerne. Her er forholdene i Arktis anderledes, og Danmark er ikke en militær supermagt, som USA er det.

Det samme gælder for forholdet mellem New Zealand og Cook Islands. Cook Islands har valgt ikke at blive medlem af FN som stat, men er medlem af underorganisationer af FN; bl.a. UNFCCC.³¹ Cook Islands er medlem af IOC, da Cook Islands nåede at blive medlem før, at stramningerne for IOC-medlemskab blev vedtaget i den sidste halvdel af 1990'erne. Hvis Grønland under et Free Association-forhold med Danmark ønsker at opnå et selvstændigt medlemskab af FN, vil det ikke kunne hænge sammen med, at grønlændere i Grønland stadig har et dansk statsborgerskab på samme måde, som Cook Islændere har beholdt deres newzealandske statsborgerskab. Et eget grønlandsk statsborgerskab må være etableret og en forudsætning for, at man kan anerkendes som en selvstændig stat i en FN-sammenhæng.

Det grundlæggende interessante i disse Free Association-forhold er den juridiske struktur, der skaber Free Association-forholdene mellem de nævnte lande. Strukturen er særlig interessant, da der er tale om to stater med egne forfatninger side om side, og ingen ydre ramme, der formelt dikterer "ansigtet udadtil" – den internationale profil. Derimod er der traktater mellem de to stater, der sætter rammerne for samarbejdet.

I det tilfælde, at Grønland er kommet i et Free Association-forhold med, sandsynligvis, Danmark og Grønland har søgt og opnået et FN-medlemskab - og derved blevet bredt anerkendt som selvstændig stat - da vil Grønland i tilgift kunne blive medlem af forskellige internationale organisationer og fora i eget navn. Disse inkluderer Arktisk Råd, IWC³², UNFCCC, IOC og helt sikkert de forskellige fiskeriorganisationer, som Grønland i dag er aktiv i, men hvor man må "dele" medlemskabet med Færøerne under betegnelsen 'Kongeriget Danmark'. Derved vil Grønland også have muligheden for at kunne forfølge og forsvare sine interesser direkte og mere potent. Grønland vil kunne oprette ambassader og konsulater, samt udpege egne diplomatiske ambassadører. Det vil kræve en styrkelse og udvidelse af den grønlandske udenrigstjeneste, hvilket også er muligt, hvis ressourcerne allokeres dertil. De eksisterende Free Association-tilfælde med små befolkninger ude i verden viser, at dette er muligt. Antallet af disse repræsentationer behøver ikke at være højt, og bemanningen af repræsentationerne behøver heller ikke at være omfattende, idet aktiviteterne naturligt må tilpasses egen kapacitet³³. Øerne samarbejder desuden i FN-regi og i andre sammenhænge under Alliance of Small Island States (AOSIS) samt Small Island Developing States (SIDS), hvilket til dels afhjælper den ofte manglende kapacitet hos den enkelte østat, idet østaterne sammen kan dække flere interesseområder på én gang.

De emner der adresseres i Free Association-ordningerne, er således absolut interessante og relevante i en grønlandsk politisk udviklingssammenhæng, og med tanke på

de udfordringer, der også findes i dag. Det er der selvfølgelig en grund til, idet Free Association er udtænkt til tidligere kolonier, og Grønland er en tidligere koloni.

Derfor ser jeg Free association-ordningen, som en meget spændende ordning - som allerede anerkendes som en mulighed under selvstyreloven - der vil kunne løse mange af de udfordringer, der findes internt i Kongeriget Danmark. Det vil samtidig være en ordning, der langt hen ad vejen, vil kunne tilfredsstille de grønlandske ønsker, der ellers kun kan imødekommes ved fuld selvstændighed som stat.

Konklusion

Med selvstyre og under selvstyreloven, vil Grønland grundlæggende kunne udvikle og opnå mere af det samme på samme niveau, men mere ekstensivt, under det udenrigspolitiske område og i sine internationale relationer. Den nuværende udvikling kan fortsætte under selvstyret. Flere bilaterale repræsentationer på hidtidigt niveau kan oprettes, hvis ressourcerne og kapaciteten hæves. Grønland vil i det tilfælde - i højere grad end i dag - også kunne præge dagsordenen inden for områder, hvor Grønland har interesser. Her tænkes ikke nødvendigvis kun på kapacitet og ressourcer tilført Departementet for Udenrigs-anliggender, men også til andre relevante departementer, der er aktive under for eksempel Arktisk Råd eller internationale forskningssamarbejder. En sådan prioritering er politisk, og det er også klart, at midlerne vil skulle tages et andet sted fra, hvor de alt andet lige også gør gavn.

Det nye der dog kan komme under selvstyret, hvis Danmark indvilger i dette, vil være en grønlandsk udsendt diplomat akkrediteret til FN og/eller NATO. Det ville være nyt, og vil styrke Grønlands ekspertise og viden inden for disse organisationers aktivitetsområder.

Det er svært at se, at Grønland vil kunne opnå selvstændigt medlemskab af f.eks. NEAFC, NAFO³⁴ og IWC, så længe, at Grønland befinder sig i nugældende statslige konstruktion med Danmark, med mindre Danmark opgiver sit eget formelle medlemskab i de to førstnævnte fora, og andre stater godkender Grønlands medlemskab.

Forbundsstats-konstruktionen er dog ikke svaret, men snarere en blindgyde. Konstruktionen kan måske give mere kompetence internt i forbundsstaten på forskellige ansvarsområder mellem de nye "delstater", men grundlæggende vil det på det formelle udenrigspolitiske område ikke give Grønland mere, da der ikke er forskellige regler for enhedsstater og forbundsstater på den internationale scene. Forbundsstats-konstruktionen vil være mere af samme vej som "integrations-modellen", hvis man eventuelt vil forsøge at placere muligheden under FN's afkoloniserings-valgmuligheder.

Free Association er den anden konstruktion, der kendes fra disse tre afkoloniseringsmuligheder. Grønland kan nemlig herigennem opnå fuldt medlemskab af FN, ligesom i andre Free Association-tilfælde. Det kan ligeledes føre til medlemskab i eget navn af Arktisk Råd, osv. Grønland vil uden tvivl kunne blive medlem af fiskeriorganisationerne NEAFC og NAFO i eget navn, og stemme uden begrænsninger i henhold til egne

interesser. Ved medlemskabet af FN vil Grønland efterfølgende kunne blive medlem af IOC, og grønlandske idrætsfolk vil kunne deltage under eget flag ved De Olympiske Lege. Medlemskab af IWC vil også være muligt.

Medlemskab af NATO er mere uklart, da det kommer an på, hvorledes Free Association-forholdet indrettes mellem Danmark og Grønland. Det vil dog højst sandsynligt betyde, at uanset om Grønland vil få eget medlemskab af NATO eller ej, vil Grønland søge at have repræsentanter til stede i NATO-hovedkvarteret for at styrke sin ekspertise og viden inden for det sikkerhedspolitiske område. Der kan argumenteres for, at dette allerede bør være tilfældet i dag.

Grønland vil i Free Association kunne indgå folkeretlige aftaler med andre lande i eget navn – under sagsområder, som Grønland selv varetager. Samtidig vil Grønland med Free Association holde sig inden for den politiske udvikling og diskurs, som gælder for tidligere kolonier. Der er præcedens og klare udviklingsfortilfælde på dette område, og Grønland har klart muligheden for at udvikle sig længere ad denne vej. Hvis man derimod bevæger sig over i andre diskurser og politiske udviklinger - som bl.a. forbundsstats-konstruktionen kan ses som et udtryk for, - så risikerer man at miste, hvad man har opnået under FN-koloni-diskursen. Her tænker jeg blandt andet anerkendelse som folk med ret til selvbestemmelse i henhold til folkeretten og grundlæggende retten til selvstændighed – hvormed man ikke opnår flere betydningsfulde kompetencer på den internationale scene. Det er ikke anbefalelsesværdigt.

Jeg har et par gange hørt følgende spørgsmål stillet af danske kontakter: Hvorfor skulle Danmark indvilge i en Free Association-ordning med Grønland? Hvad får Danmark ud af det? (I spørgsmålet ligger implicit, at Danmark vil miste noget ved Free Association-ordningen med Grønland i forhold til nuværende situation. Her vil det fra et grønlandsk perspektiv være interessant at få en dansk uddybning på, hvad dette skulle være? - men lad nu dette ligge i nærværende sammenhæng).

Helt grundlæggende kan spørgsmålet besvares med følgende: Danmark har åbnet op for Free Association-vejen via selvstyreloven. Selvstyreloven, som Danmark og Grønland gennem en omfattende demokratisk proces og årelangt samarbejde er blevet enige om og yderligere har forseglet ved, at dronningen rejste til Grønland og på ceremoniel vis afleverede selvstyreloven til Grønlands Formand for Inatsisartut. Det betyder faktisk noget og forpligter. At holde Free Association-muligheden åben vil rent faktisk være det anstændige at gøre. Grønland har været en koloni i henhold til FN-kriterierne og FN-Pagten. Danmark har været med til at godkende og vedtage disse, og har forpligtelser som følge af dette. Man kan stille det parallelle retoriske spørgsmål: Hvorfor skulle Danmark indvilge i at respektere menneskerettighederne – hvad får Danmark ud af det? Man får forhåbentligt bedre forhold mellem folk, mindre ulighed, mere respekt og bedre samarbejde, osv. Det skulle gerne have værdi i sig selv.

I nærværende artikel, har jeg som sådan ikke diskuteret fuld selvstændighed for Grønland. Ikke fordi det vil være uinteressant, men fordi Free Association langt hen ad vejen kan udformes således, at det rent faktisk er endda meget tæt på status som fuld selvstændig stat, men med et stabiliserende samarbejde med en anden stat med større

kapacitet. Fuld selvstændighed vil i princippet åbne op for stien henimod medlemskab af FN, Arktisk Råd, fiskerierorganisationerne, IOC, NATO og alle de andre tidligere nævnte organisationer. Med dette signaleres også et ønske om at føre og lede sit land og folk efter folkerettens bestemmelser, idet organisationerne i høj grad er fora for disse bestemmelser. Med fuld selvstændighed vil der dog også være større stabilitets- og kapacitetsmæssige spørgsmål at adressere for Grønland. Men det er dog ikke sådan, at en selvstændig stat ikke også vil kunne indgå i et styrkende samarbejde med andre stater på forskellige områder som ved Free Association-ordningerne, men man vil dog ikke længere have FN's rammer for afkolonisering at tage udgangspunkt i.³⁵

En ny statslig konstruktion er nødt til at skulle være et middel til de rammer for samfundet, som det grønlandske folk ønsker, samt et middel til at opnå de aspirationer og behov, som folket har. Konstruktionen skal lægge det juridiske fundament, rettigheder og kompetencer til at gøre de ting, som folket ønsker, og samtidig opretholde et sikkert og stabilt samfund, hvor borgerne har mulighed for at føre de liv, de ønsker inden for retsstatens rammer. Det skal meget gerne være tilfældet for den udviklingsvej, der vælges i fremtiden.

¹Jeg er i skrivende stund diplomat udsendt af Grønlands Selvstyre. Denne artikel skal dog ikke læses som et udtryk for Naalakkersuisuts politik eller for Departementet for Udenrigsanliggenders opfattelse, men derimod en faglig tekst, hvor vurderinger og synspunkter, der udtrykkes, er helt mine egne eller inspireret af andre. Jeg alene er ansvarlig for de synspunkter, der udtrykkes i artiklen. Jeg er cand.mag. i filosofi fra Aarhus Universitet, og er ikke jurist. Baggrunden for, at jeg alligevel vover at skrive om juridiske forhold, er blandt andet mine praktiske erfaringer med disse, herunder i Den Grønlandsk-danske Selvstyrekommission og i udenrigstjenesten.

² Kongeriget Danmark er fællesbetegnelsen for Danmark, Færøerne og Grønland i international sammenhæng. I nogle sammenhænge forkortes de tre lande med DFG.

³ Danmark definerer sig selv som en enhedsstat – ikke flere stater i en. Grønland og Færøerne er ikke nødvendigvis enige i denne definition, og peger ofte på de forskellige relationer til EU, som bevis for det modsatte.

⁴ En statslig samarbejds konstruktion mellem to stater, hvor en stat associeres til en anden for at få assistance med at håndtere diverse statslige opgaver over en længere aftaleperiode. Konstruktionen er skabt og kendt under FN's afkoloniseringsproces – se også længere nede i artiklen.

⁵ Grundlæggende kan siges, at det, som det grønlandske folk ønsker, bliver udtrykt gennem valg til Inatsisartut og det, som partier og politikere, der samler et flertal, giver udtryk for. Derudover kan nævnes folkeafstemningsresultatet til indførelsen af selvstyre, der gav et klart "ja" til selvstyreordningen og tilhørende udviklingsmuligheder.

⁶ Bestemmelserne i Grundloven og selvstyreloven er længere tekstafsnit, hvorfor de ikke vil blive tilføjet her, men kan af læseren hurtigt findes på f.eks. internettet.

⁷ Et eksempel er, at Grønland gennem tiden under mange af Arktisk Råds ministermøder har ledt Kongeriget Danmarks delegation og underskrevet på vegne af riget, hvilket også har været passende som den arktiske del af riget. Derfor er dette også muligt den dag i dag, selvom der er kommet mere fokus på Arktisk Råds aktiviteter. Kongeriget bestemmer selv, af hvem det skal lade sig repræsentere.

⁸"Naalakkersuisut" betyder regering på grønlandsk, og er betegnelsen for Grønlands regering. Den grønlandske betegnelse gælder ligeledes på dansk, idet Naalakkersuisut også benyttes i den danske version af selvstyreloven. Det tidligere benyttede betegnelse, "Landsstyre", var betegnelsen under hjemmestyret, og benyttes ikke i selvstyreloven. Benyttelsen af "Naalakkersuisut" på dansk signalerer respekt for det grønlandske sprog, og benyttelsen af "Landsstyre" er nu grundlæggende forældet.

⁹ "Fælles principerklæring mellem Regeringen og Grønlands Landsstyre om Grønlands inddragelse i udenrigs- og sikkerhedspolitikken" af 14. Maj 2003 – også kaldet Itilleq-erklæringen, navngivet efter hvor den blev underskrevet.

¹⁰ Præambel i Lov om Grønlands Selvstyre.

¹¹ Hvert år fremlægger Naalakkersuisut sine internationale og udenrigspolitiske aktiviteter gennem Udenrigspolitisk Redegørelse i Inatsisartut.

¹² Der er desværre ikke plads i denne artikel til at dykke ned i detaljerne omkring hvert forhold til de lande og multinationale organisationer, som repræsentationerne varetager.

¹³ For mere om dette bredere sikkerhedsperspektiv, se da:

Jacobsen, M. & Herrmann, V. (2017). Introduction: Arctic International Relations in a Widened Security Perspective, *Politik*, bind 20, nr. 3, 1, s. 6-14. DOI: <https://doi.org/10.7146/politik.v20i3.97174>

¹⁴ North-East Atlantic Fisheries Commission.

¹⁵ International Olympic Committee, IOC, sættes i parentes, idet det ikke er regeringer, der repræsenterer landene, men de nationale olympiske organisationer. Dog skal nye IOC-medlemskaber efter 1996 følge anerkendelsen af FN, som stat.

¹⁶ Jf. Wienerkonventionen om diplomatiske forbindelser af 1961.

¹⁷ "Ikke-selvstyrende territorier" var en anden og måske mere "politisk korrekt" betegnelse for kolonierne.

¹⁸ De Forenede Nationers Pagt og Statut for den mellemfolkelige domstol; Kapitel XI – "Erklæring angående ikke-selvstyrende områder".

¹⁹ Det skete under FN's 4. Udvalg, hvor afkoloniseringsindsatsen blev håndteret. Art. 73 Kap. XI i FN-Pagten sætter rammerne for ånden og ved indsatsen, samt FN Faktorlisterne af 1952 og 1953. Faktorlisterne identificerede kolonierne ved "faktorer", og opridsede de politiske udviklingsmuligheder.

²⁰ UN General Assembly Resolution 1514 (XV) Declaration of the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples.

²¹ UN General Assembly Resolution 1541 (XV) Defining the three options for self-determination.

²² Forud for Resolution 1514 og 1541, arbejdedes der under FN med Faktorlisterne af 1952/53, hvor faktorer der kan pege i retning af Free Association omtales.

²³ "Beretning til Folketinget – De Forenede Nationers femtende plenarforsamling", New York, 20. sept. - 20. dec. 1960

²⁴ Se en nærmere detaljeret juridisk gennemgang af denne problematik i Gudmundur Alfredsson: "Greenland under Chapter XI of the United Nations Charter. A Continuing International Law Dispute." i "The Right to National Self-Determination – The Faroe Islands and Greenland" af Sjurður Skaale (ed), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, NL, 2004.

²⁵ The United Nations and Decolonization Trust and Non-Self-Governing Territories (1945-999). Tilgængelig på: <http://www.un.org/en/decolonization/nonselvgov.shtml> [Tilgået d. 19. april 2019].

²⁶ Lovbemærkninger til Lov om Grønlands Selvstyre af 2009, afsnit "10.1. Adgangen til selvstændighed". Samt "Grønlandsk-dansk Selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland" fra april 2008, kap. 3, afsnit 2.3.4. "Free Association", s. 30-31.

²⁷ Marshall Islands og Mikronesien blev efter en proces i 1990/1991 fuldgældige medlemmer af FN som stater efter, at de havde indgået Free association-traktater med USA i henholdsvis 1983/1986 og 1986. Palau blev fuldgældigt medlem af FN i 1994.

²⁸ Mikronesiens "COMPACT OF FREE ASSOCIATION Agreement between the UNITED STATES OF AMERICA and MICRONESIA" er fra 2003 (trådte i kraft i den 25. juni 2004), og er en opdatering af aftalen fra 1982. Marshall Islands "COMPACT OF FREE ASSOCIATION Agreement between the UNITED STATES OF AMERICA and the MARSHALL ISLANDS" er fra 2003 (ikrafttrædelse 1. maj 2004) og er en opdatering af aftalen fra 1983. Palau's "COMPACT OF FREE ASSOCIATION- between the United States and the Government of Palau" blev gældende i 1994, og den skal som udgangspunkt gælde i 50 år.

²⁹ Indgåelsen af Free Association-ordningen mellem New Zealand og Cook Islands blev godkendt ved FN's Generalforsamlings resolution 2064 af 1965. Danmark stemte i øvrigt for, og udtalte kort, at behandlingen af Cook Islands kunne tjene som eksempel for andre administrerende magter (Beretning til Folketinget – De Forenede Nationers tyvende Generalforsamling" pp. 100, New York, 21. sept.-21. dec. 1965).

³⁰ "Joint Centenary Declaration of the Principles of the Relationship Between the Cook Islands and New Zealand", af den 11. Juni 2001.

³¹ United Nations Framework Convention on Climate Change.

³² International Whaling Commission.

³³ Mikronesien's repræsentationer med udsendinge: Otte ambassader og repræsentationer med udsendinge (www.fsmgov.org). Palau's repræsentationer med udsendinge: Syv ambassader og repræsentationer (www.palau.gov.pw). Marshall Islands repræsentationer med udsendinge: Syv ambassader og repræsentationer (www.embassypages.com). Ambassaderne og repræsentationerne er også forholdsvist små, og er i deres bemanding i størrelsesorden sammenlignelige med Grønlands repræsentationer i dag.

³⁴ North Atlantic Fisheries Organization.

³⁵ Førnævnte FN-pagten, diverse FN-resolutioner og deklARATIONER, eksempler for andre anerkendte/godkendte afkoloniseringsforhold, osv.

ABSTRACTS

Abstracts

Greenland's road to increased right to self-determination: possibilities and limitations in judicial, administrative and other perspectives

Jakob Janussen

The involvement of the Greenlandic people in the government of the country from the 1860's onwards was in the beginning very limited. Not until the introduction of home rule in 1979, the local parliament obtained full legislative competence in certain areas. All major areas transferred from the Danish government were financed by Denmark as part of a "block grant". In 2009, the Home Rule Act was replaced by the Self Government Act. The list of areas transferable to the Greenland administration was considerably extended. In the future, areas transferred to Greenland are to be financed solely by the Greenland authorities. Formal restrictions for the Greenlandic people's right to greater autonomy have been reduced significantly, especially in recent years. The possibility of autonomy is limited by issues related to geography, population and industrial diversity. Furthermore, the Greenland society is characterized by its dominant public sector. This is an impediment to economic sustainability. Thus, although formal restrictions in Greenlandic right to autonomy have been lessened, other issues set a limit to the possibility of implementing this right.

Will Greenland's economy and business development end up in fish?

Nauja Bianco

What dilemmas and challenges are Greenland facing in the light of the wish for future independence? This article reflects on central issues relating to the Greenlandic economy and business structure of today and the possibilities in a future secession from the Kingdom of Denmark. The article demonstrates that – besides the grants from Denmark and the EU which amounts to approximately 60 % of the income of the Greenland Government – the foundation for Greenland's economy and business structure since the 1950s

and 60s has been fishery which is still thriving. The article also shows that this is a single stranded and sensitive business structure that cannot alone meet the income needs for an independent Greenland. The article points out that the Greenlandic economy needs diversification and that the business environment should be developed. Particularly innovation and new product development in the marine industry, such as development in bio-economy, could be elaborated. There is also room for entrepreneurship within the cultural and creative industries. Developments of the tourism industry must be pursued and a comprehensive strategy for attracting foreign and direct investment to Greenland should be developed.

Life modes and quality of life in Greenland: an insight into the coherence and the potential development

Naja Carina Steenholdt

This article examines how life modes and quality of life are related in Greenland from a social science perspective. The article also relates to how this is linked to the country's development towards independence. Quality of life and the notion of the good life belong to the cultural and value-laden aspects of ways of life. In other words, it is a notion of how things should, must or may be, in order for us to feel that life is good. But the physical locality of where a person lives is also important. It is a classical notion that people have substantially different ways of life in a city versus a settlement, and that values and attitudes to what quality of life can be, substantially varies between the two. Based on the results of a quality of life studies in South Greenland in 2018 and through an analysis and discussion of Thomas Højrup's life mode analysis, the article seeks to answer the following questions: How are life modes and quality of life in Greenland interrelated? And how are they linked to the current development towards independence? The article argues that life modes and quality of life are to a large extent associated with relations to family, nature and work, but that the ability of the Greenlandic people to adapt also plays a role in the relationship between life forms and quality of life.

Media and independence in Greenland

Signe Ravn-Højgaard

This article discusses the potential impact of Greenlandic independence on Greenland's media system and suggests initiatives necessary for maintaining strong Greenlandic media in the future. Using Manuel Puppis' (2009) theory of the characteristics of small media systems, the Greenlandic media system is described. It is shown that it is built with the following aim in mind: the media should support the Greenlandic society by being independent and diverse, strengthening the Greenlandic language, and providing quality journalism that can heighten the public debate. However, as a small media system it is vulnerable to global tendencies where legacy media lose users and advertisers to digital platforms like Facebook and streaming services. The article argues that the vulnerability of the Greenlandic media system could increase if independence leads to a tighter public economy, impeding the media's ability to support Greenlandic society and culture. An interventionist media regulation could, therefore, be a prerequisite for a strong Greenlandic media system that can act as a unifying and nation-building institution.

Greenland's foreign policy and international relations: current framework and possible development in an independence perspective

Mininnguaq Kleist

In the beginning of the article, the legal and political framework for Greenland's international and foreign affairs actions under the current self-government act and the Danish constitution are introduced. Although Denmark, pursuant to the constitution possesses the competences of foreign affairs politics within the Kingdom, it is also made clear that reality is a bit more complicated and Greenland is not without its competences, rights and democratic responsibility to the Greenlandic people within foreign affairs. Based on Greenland's previous colonial status under the UN and international law for colonies, as well as the aforementioned legislation, the possibilities for Greenland's development within foreign affairs are dealt with in an independence perspective. The possibilities under a possible federal model or a Free Association relationship with Denmark are highlighted as worth striving for. The article does not go into depth with individual cases, but focuses on frameworks and relevant subjects, such as security policy, membership of international organizations and practical aspects like capacity considerations.

