

Grønlands placering i rigsfællesskabet gennem de seneste årtier

Temanummer: Grønland og fremtiden

Først gennemgås bruddet i den danske stats daværende paternalistiske holdning over for kolonien Grønland i årene kort tid efter 2. verdenskrig. Der blev foretaget massive investeringer i infrastruktur som elektrificering, vandforsyning, kajanlæg mv., og statens engagement i de produktive erhverv blev meget omfattende. I dag gælder tilsvarende for selvstyrets engagement. Dernæst beskrives baggrunden for Grønlands ønske om hjemmestyre, uenighederne mellem de grønlandske og danske politikere på nogle områder samt principperne bag Grønlands hurtige overtagelse af sagsområder fra staten efter 1989. Selvstyreordningen, der trådte i kraft i 2009, adskiller sig på flere punkter fra hjemmestyreordningen. Efterfølgende er Grønlands overtagelse af nye sagsområder fra staten praktisk taget gået i stå, og der ses på årsagerne hertil. Afslutningsvis omhandles den igangværende forfatningskommission i Grønland kort.

1. Indledning og tidsmæssig samt emnemæssig afgrænsning af artiklen

I denne artikel om Grønlands placering i det dansk-, færøsk- samt grønlandske rigsfællesskab gives der først en ret grundig beskrivelse af perioden fra afslutningen af 2. verdenskrig og frem til hjemmestyrets indførelse i 1979, fordi den danske stats omfattende investeringer i infrastrukturen og modernisering af specielt fiskeindustrien i denne periode var et meget markant opgør med tidligere tiders forsøg på at beskytte landet og lokalsamfundene mod påvirkninger udefra. Derefter gives der endvidere en beskrivelse af Grønlands vej til større selvbestemmelsesret i kraft af såvel hjemmestyre- som selvstyreordningerne.

Større ændringer af styrelsen af Grønland siden afslutningen af 2. verdenskrig er ofte blevet til efter behandling i kommissioner eller udvalg, hvis medlemskreds har været sammensat mere eller mindre bredt.

Her kan nævnes Grønlandskommissionen af 1950 (G-50), Grønlandsudvalget af 1960 (G-60), Byrde- og opgavefordelingsudvalget, Hjemmestyrekommissionen af 1975 og Den grønlandsk-danske selvstyrekommission af 2004.

Hvad angår emnemæssig afgrænsning, er der valgt en beskrivelse af hovedændringer i samfundet og de mere generelle udviklingstendenser i samme periode.

Ordet ”stat” anvendes i denne artikel udelukkende om den danske stat.



JAKOB JANUSSEN

Cand. scient. pol.,
æresdoktor ved
Ilisimatusarfik/Grønlands
Universitet, leder af den
grønlandske del af den
grønlandsk-danske
selvstyrekommission for
Grønland

2. Kort beskrivelse af perioden fra afslutningen af 2. verdenskrig og ca. 20 år frem

Som et konkret resultat af anbefalinger afgivet af førnævnte G-50 iværksatte staten massive investeringer i infrastrukturen i form af havnefaciliteter, elektrificering, anlæggelse og stærk udbygning af vejanlæg inden for enkelte udvalgte byer og vandforsyning.

G-50 (bind 5 af kommissionens betænkning: Erhvervsmæssige og økonomiske forhold ss. 7-43) forventede, at når staten først havde foretaget massive infrastrukturinvesteringer i udvalgte byer, så ville danske fiskere se muligheden for at udnytte de rigelige forekomster af specielt torsk på bankerne ud for Grønlands vestkyst og dermed oplære grønlandske fiskere til også at udnytte nævnte forekomster i stedet for at overlade dem til fremmede fiskere fra eksempelvis Færøerne, Portugal, Norge og senere Vesttyskland. Det var forholdsvis få danske fiskere, der forsøgte sig med at udnytte de rigelige torskeforekomster i de grønlandske farvande. Allerede i sidste halvdel af 1950'erne begyndte staten at investere i moderne fiskefabrikker i enkelte byer. Det blev siden fulgt op i stor stil, som foreslået af G-60, idet udvalget udarbejdede en omfattende udviklingsplan for tiåret 1966-75. De samlede foreslåede investeringer blev skønnet til at løbe op på 2,1 mia. kr. I den periode skete der i det hele taget en markant omlægning af produktion af fisk, især torsk, fra saltning til frysning, ligesom produktion af rejer opstartedes eller blev kraftigt forøget. Der skete omlægning af det kystnære fiskeri fra hovedsagelig håndlinefiskeri fra robåde til fiskeri ved brug af bl. a. langliner og bundgarn og ved brug af fiskekuttere. Dette blev muliggjort af favorable lånemuligheder fra staten til anskaffelse af mindre både og kuttere. Den dag i dag ser vi resterne af statens meget omfattende engagement i udbygningen af fiskerierhvervet i den periode eksempelvis i form af det, der blev til Royal Greenland A/S. Alt dette er også med til at forklare den offentlige sektors kraftige dominans i det grønlandske samfund.

Der skete endvidere en kraftig fornyelse og opførelse af nye boliger i de såkaldte udviklingsbyer, hvor en stor del af den nødvendige arbejdskraft søgtes skaffet ved en mere eller mindre tvungen affolkning af en række bygder.

På det politiske plan skete der en forsigtig forøgelse af den lokale selvbestemmelsesret, specielt inden for det kommunale system, afsluttende med en ny byrde- og opgavefordeling mellem staten og kommunerne i midten af 1970'erne samt introduktion af indkomstskat. Det landsdækkende politiske system forblev uændret, således at Grønlands Landsråd fortsat havde som sin vigtigste opgave at rådgive den danske regering vedrørende sager om Grønland.

Grønlands Landsråd havde dog, betinget af historiske årsager, en begrænset regelfastsættende myndighed, i form af landsrådsvedtægter, specielt vedrørende fredning af fugle, pattedyr og afgrænsede naturområder samt på det

sociale område og arbejdsmarkedet; men de af landsrådet fastlagte vedtægter skulle dog – for at være gyldige – stadfæstes inden ikrafttræden af den danske regerings repræsentanter.

3. Grønlandsk-dansk hjemmestyrekommission

Det, der gav en afgørende anledning til bestræbelser på at indføre hjemmestyre i Grønland, var folkeafstemningen i 1972 om Danmarks og Grønlands optagelse i De europæiske fællesskaber (EF), idet Færøerne ikke var omfattet af folkeafstemningen med den begrundelse, at Færøerne havde hjemmestyre og havde haft det siden 1948, mens Grønland siden 1953 havde været en integreret del af det danske rige. Ved folkeafstemningen var der i Grønland et meget stort flertal for at stå udenfor EF, idet 70,8 pct. sagde nej til Grønlands indmeldelse i EF¹. Landet blev alligevel tvunget til at blive en del af det europæiske fællesskab, fordi de forholdsvis få grønlandske stemmetal blev lagt sammen med stemmetallene i Danmark. Grønland blev så at sige slæbt ind i EF som en anden slæbejolle.

Efter Grønlands påtvungne deltagelse i EF nedsatte ministeren for Grønland efter anmodning fra Grønlands Landsråd i efteråret 1975 den tidligere nævnte hjemmestyrekommission, der fik til opgave at fremlægge et forslag til en hjemmestyreordning for Grønland.

Kommissionens medlemmer blev sammensat paritetisk, således at der valgtes lige mange repræsentanter fra Grønland, bestående af Grønlands to medlemmer i Folketinget og fem medlemmer udpeget af Grønlands Landsråd, samt syv medlemmer udpeget af Folketinget blandt danske parlamentarikere.

I kommissoriet for kommissionen (Betænkning 837/1978 om Hjemmestyre i Grønland, bind 2 ss. 5-6) blev det fastlagt, at kommissionens forslag skulle kunne indeholdes inden for grænserne af den gældende grundlov i Danmark, samtidig med at det blev fastlagt, at der så vidt muligt skulle være overensstemmelse mellem rettigheder og pligter. Som det vil fremgå af det følgende, blev de tre små ord ”så vidt muligt” strakt ud til alt, hvad elastikken kunne holde.

4. Betænkningen om hjemmestyre

Et meget stort flertal af kommissionens medlemmer stod bag kommissionens indstillinger, mens såvel Venstresocialisterne som Fremskridtspartiet afgav mindretalsudtalelser med to modsatrettede begrundelser: Venstresocialisterne med den begrundelse, at den kompetence for det påtænkte hjemmestyre, som flertallet indstillede, ville have imperialistiske træk, med andre ord ikke ville være vidtgående nok, mens Fremskridtspartiet fandt, at flertallets forslag var alt for vidtgående².

Ifølge flertalsindstillingen skulle den foreslåede lovgivende forsamling, Landstinget, have den lovgivende myndighed, mens den foreslåede udøvende myndighed, Landsstyret, skulle have den administrative myndighed. Det, der er værd at bemærke i den sammenhæng, er, at for første gang i Grønlands historie skulle et lokalt politisk organ have en decideret lovgivningskompetence.

Der var to sagsområder, som var ved at vælte arbejdet i kommissionen, nemlig spørgsmålene om, hvem der skulle have den afgørende kompetence vedrørende ikke-levende ressourcer i Grønlands undergrund samt spørgsmålet om Danmarks økonomiske bloktilskud til det kommende hjemmestyre.

Hvad angår retten til ikke-levende ressourcer, var der uenighed om, hvorvidt hjemmestyret eller den danske stat skulle have den afgørende myndighed, såvel lovgivningsmæssigt som administrativt, for det pågældende område. Ud over de allerede kendte hårde mineraler i Grønland blev der nemlig på det tidspunkt boret efter kulbrinter ud for Grønlands vestkyst, og der var den almindelige opfattelse, at hvis der blev fundet udnyttelige olie- og gasforekomster, så ville disse være så store, at de kunne omkalfatre Grønlands økonomi fuldstændigt.

På grund af bl.a. udsigten til potentielt meget store indtægter til det offentlige i Grønland og Danmark fra udvinding af gas og/eller olie blev fronterne trukket meget hårdt op. Efter uenighed imellem det mere borgerligt orienterede parti, Atassut, og det mere socialdemokratisk orienterede parti, Siumut, i Grønlands Landsråd fandt rådet frem til et kompromis i 1975 gående ud på, at ressourcerne i den grønlandske undergrund skulle tilhøre den fastboende befolkning i Grønland, og at dette burde søges opnået under Hjemmestyrekommissionens arbejde (Grønlands Landsråds forhandlinger på efterårssamlingen 1975 s. 218). Udtalelsen fremkaldte en meget kraftig reaktion fra den daværende statsminister Anker Jørgensen, der i et interview i den grønlandske radioavis den 4. november 1976 sagde: ”Der er ikke noget at raffe om. Hvis man vil have ejendomsretten til undergrunden på Grønland, så må man sige, at man ønsker at kappe båndene over til Danmark.”³ Statsministerens kraftige reaktion bør nok ses i lyset af oliekrisen, der opstod efter Yom Kippur-krigen i 1973 mellem Ægypten og Israel og førte til en stor stigning i oliepriserne.

Uenigheden mellem hovedsageligt grønlandske og danske medlemmer blev løst ved, at et meget stort flertal af kommissionens medlemmer indgik et kompromis med den formulering, at landsstyret i Grønland og den danske regering skulle have en fælles beslutningskompetence vedrørende nævnte ressourcer, således at det krævede enighed imellem nævnte parter for at tillade forundersøgelse af, efterforskning efter og udnyttelse af de nævnte ressourcer. Hver part blev med andre ord udstyret med vetoret (Betænkning om hjemmestyre i Grønland ss. 65-74).

Det andet store diskussionsemne i kommissionen var, hvorvidt hjemmestyrets selv skulle stå for finansiering af de overtagne sagsområder fra staten, eller om Danmark hovedsageligt skulle stå for finansiering af de mere udgiftskræ-

vende områder. Efter et langt sejtrækkeri blev der opnået enighed om et princip gående ud på, at staten hverken skulle tjene eller tabe penge på, at der blev indført hjemmestyre i Grønland. Dette skete i en erkendelse af, at Grønlands muligheder for at overtage opgaver fra staten ville være meget begrænsede, såfremt der ikke fulgte penge med. Overførsel af et sagsområde fra stat til hjemmestyre skulle ledsages af et bloktilskud, hvis størrelse skulle fastsættes med udgangspunkt i statens udgifter til det pågældende område på tidspunktet for overdragelsen (Betænkning om hjemmestyre i Grønland ss. 83-88).

I starten af det nye Folketingsår i 1978 fremsatte regeringen det af flertallet af kommissionens medlemmer tiltrådte forslag til en lov om hjemmestyre i Grønland for Folketinget, som blev tiltrådt af et meget stort flertal af Folketingets medlemmer. Loven skulle dog først træde i kraft, såfremt den blev vedtaget af et flertal af vælgerne ved en folkeafstemning i Grønland. Et betydeligt flertal af de grønlandske vælgere, nemlig 73,1 pct. af dem, der deltog i afstemningen, gik ind for forslaget ved en folkeafstemning 17. januar 1979⁴. Herefter fremsatte den danske regering et forslag til tiltrædelse af loven pr. 1. maj 1979. Forslaget blev vedtaget af et stort flertal i Folketinget.

5. Grønlands forhold til EF

Den helt afgørende grund til at få indført hjemmestyre i Grønland var som nævnt i afsnit 3 landets forhold til De Europæiske Fællesskaber. Spørgsmålet herom brugte det første tiltrædende landsstyre mange kræfter på at løse, i øvrigt med en loyal bistand fra det danske udenrigsministerium.

Det afgørende problem i forbindelse med Grønlands forhold til EF var fiskeriet, idet godt 90 pct. af Grønlands eksportindtægter stammede og stadigvæk stammer fra fiske- og skaldyrsprodukter, men Grønland var på det tidspunkt nødt til at forhandle med EF for at fastsætte størrelsen af de kvoter, som landet selv måtte opfiske inden for sit søterritorium.

Efter lange og besværlige forhandlinger mellem landsstyret i Grønland med bistand fra den danske regering på den ene side og EF-myndighederne på den anden side opnåedes der enighed mellem parterne om betingelserne for Grønlands udmeldelse fra fællesskaberne. EF anerkendte, at Grønland kunne få status som et oversøisk territorium og således slippe for EF's ydre toldsætter ved salg af sine produkter til EF-landene mod, at EF fik tildelt fiskekvoter i det grønlandske fiskeriterritorium.

Resultatet af forhandlingerne mellem Grønland og Danmark på den ene side og EF på den anden side blev forelagt for vælgerne i Grønland, idet der blev afholdt en folkeafstemning den 23. februar 1982, som viste at 53 pct. af vælgerne valgte Grønlands udmeldelse af EF, mens 47 pct. stemte for Grønlands forbliven i EF⁵. Grønlands endelige udmeldelse af EF skete 1. februar 1984⁶.

Siden Grønlands udmeldelse blev den foran nævnte aftale fornyet flere gange og suppleret med en såkaldt Partnerskabsaftale indeholdende bl.a. støtte til udvidelse af uddannelseskapaleteten i Grønland.

6. Grønlands overtagelse af sagsområder fra staten

Kort tid efter hjemmestyrelovens ikrafttræden blev en række større sagsområder, eksempelvis Grønlands indre styrelse, undervisnings- og uddannelsesområdet, det sociale område, erhvervs- samt arbejdsmarkedsområdet, overført fra stat til hjemmestyre, mens andre store områder som sundhedsvæsenet, boligområdet og Grønlands Tekniske Organisation (GTO), der stod for en lang række tekniske opgaver som el-, vand- og varmforsyning, telekommunikation, drift af skibsværfter, stenbrud, byggeledelse mm., blev overført senere.⁷

Det bør også nævnes, at hjemmestyret overtog den administrative kompetence vedrørende mineralske råstoffer fra staten i juli 1998⁸. Et område, som staten ellers med alle midler havde kæmpet for at beholde under kommissionsforhandlingerne.

Henimod slutningen af 1900-årene, med andre ord knap 20 år efter hjemmestyrets ikrafttræden, var stort set samtlige sagsområder, som ifølge loven om hjemmestyre kunne overføres til hjemmestyret, overført.

Netop omkring årtusindskiftet nedsatte Landsstyret en selvstyrekommission, hvor samtlige medlemmer var grønlandske parlamentarikere og andre personer med et bredt kendskab til det grønlandske samfund. Kommissionen fik til opgave at udarbejde Grønlands udspil til forhandlinger med Danmark om Grønlands fortsatte overtagelse af nye sagsområder fra den danske stat eller oprettelse af selvstyre i Grønland til afløsning af hjemmestyreordningen. En enig kommission barslede med sin betænkning i april 2003 (Betænkning afgivet af Selvstyrekommissionen, marts 2003).

Efter behandling af kommissionens betænkning i Landstinget i Nuuk samt en længere korrespondance mellem landsstyrets sekretariat og statsministeriet om udformningen af kommissorium for en fælles grønlandsk-dansk selvstyrekommission nedsatte parterne i fællesskab en paritetisk sammensat kommission i sommeren 2005 med grønlandske og danske parlamentarikere som medlemmer. Derudover blev der udpeget en række tilforordnede medlemmer både fra Danmark og Grønland.

7. Den grønlandsk-dansk selvstyrekommission

Til forskel for kommissoriet for hjemmestyrekommissionens kommissorium blev det præciseret i selvstyrekommissionens kommissorium, at der skal være overensstemmelse mellem rettigheder og pligter, således at det kom-

mende selvstyre i Grønland selv skal dække udgifter forbundet med overtage af opgaver fra staten med hjemmel i den kommende selvstyrelov (Grønlandsk-dansk selvstyrekommissionens betænkning om selvstyre i Grønland, april 2008 ss. 14-15).

Den selvstyreordning, som et stort flertal af kommissionens medlemmer anbefalede, adskiller sig fra hjemmestyreordningen ved, at bloktilskuddet fra staten blev fastfrosset, dog med fortsat løn- og prisregulering med samme faktor, som staten regulerer sine egne udgifter, samt at sagsområdet de mineralske råstoffer ret hurtigt under kommissionens arbejde blev foreslået som et område, der kunne overtages helt og holdent af selvstyret. Selvstyret overtog såvel lovgivnings- som den administrative kompetence vedrørende mineralske råstoffer et halvt års tid efter selvstyrelovens ikrafttræden, nemlig den 1. januar 2010.

Det betydelige skift i statens tidligere stærke interesse for ikke at slippe den lovgivende og administrative kompetence, hvad angår de mineralske råstoffer, hænger helt givet sammen med, at Schlüter-regeringen henimod slutningen af sin funktionsperiode overdrog kompetencen vedrørende samme område til det færøske hjemmestyre, og at Danmark af den grund ikke så godt kunne behandle Færøerne og Grønland forskelligt.

En medvirkende årsag til skiftet er formentlig også, at der ikke var fundet udnyttelige kulbrinter ved borer til havs ud for Grønlands vestkyst.

Da et stort flertal af kommissionens medlemmer anbefalede, at det påtænkte selvstyre fortsat skulle ske inden for rammerne af Grundloven, behandlede kommissionen endvidere spørgsmålet om, hvorledes grønlandske myndigheder skulle sikres medindflydelse, hvad angår sagsområder, herunder udenrigs- og sikkerhedspolitik, som fortsat skulle henhøre under staten, og som Grønland også har interesser i. Kommissionen anbefalede i sin betænkning, at staten skulle pålægges en udvidet høringspligt, når den behandler sager, hvor Grønland også har interesser. Endvidere kan man også nævne de årlige rigsmøder, som den danske statsminister har med den færøske lagmand og formanden for Naalakkersuisut (landsstyret) i Grønland, hvor en række emner, der er relevante for alle dele af riget, bliver drøftet.

Ved færdiggørelsen af kommissionens arbejde afgav Fremskridtspartiet en mindretalsudtalelse⁹. Den væsentligste begrundelse for denne udtalelse er, at de af flertallet foreslåede fremtidige økonomiske relationer mellem Danmark og Grønland ifølge partiets mening fortsat ville være for vidtgående.

Den grønlandsk-danske selvstyrekommission færdiggjorde sit arbejde i april 2008 og overdrog sin betænkning til opdragsgiverne, nemlig Grønlands Landsstyre og Den danske Regering i forsommeren samme år.

Bestemmelsen i selvstyreloven om, at Grønland selv finansierer sagsområder med hjemmel i nævnte lov, er en helt afgørende årsag til den ringe fremdrift,

hvad angår selvstyrets overtagelse af nye opgaver fra staten efter lovens ikrafttræden 21. juni 2009. Af sagsområder, som er overtaget af selvstyret udover det allerede nævnte sagsområde vedrørende mineralske råstoffer, kan kun nævnes en del af arbejdsmiljøområdet. Det er ikke helt forkert at skrive, at selvstyrets overtagelse af nye områder fra staten praktisk talt er gået helt i stå.

8. Det igangværende forfatningsarbejde

Trods den ringe fremdrift i selvstyrets overtagelse af sagsområder fra staten med hjemmel i selvstyreloven ønsker flere politiske partier i Grønland at fremskynde processen i retning af at udbygge Grønlands selvbestemmelsesret, helst uden for det eksisterende rigsfællesskab.

Som led i denne proces nedsatte Naalakkersuisut i vinteren 2016 en intern kommission, Forfatningskommissionen, der fik til opgave at udarbejde et forslag til en forfatning, ”der skal blive den grundliggende lov for Grønland, når Grønland bliver en selvstændig stat.”

Der har ikke været meget fremdrift i kommissionsarbejdet. Der opstod f.eks. ret hurtigt under arbejdet diskussion af, om det overhovedet er muligt at have en grundlov for Grønland, der kan eksistere inden for den gældende, danske grundlov. Der opstod også en åben uenighed mellem den først udpegede formand for kommissionen og det ressortansvarlige medlem af Naalakkersuisut om den nærmere forståelse af kommissionens kommissorium. Der har været en ret stor udskiftning af kommissionens medlemmer samt bemanningen i sekretariatet. Når man dertil føjer tvivl om, hvorvidt sekretariatet har den nødvendige sagkundskab til at udarbejde et troværdigt forslag til en forfatning, kan man have sine tvivl om det videre forløb. På den baggrund er det ikke så mærkeligt, at kommissionen har fået udsat tidspunktet for afslutning af sit arbejde et par gange.

Endelig må man ikke glemme en række både indre og ydre forhold, som et evt. selvstændigt Grønland skal kunne fungere under. Vi har at gøre med et kæmpeland tæt ved Nordpolen og med et meget lille befolkningsunderlag, som geografisk er en del af det nordamerikanske kontinent med de implikationer, det er at være underlagt en stormagts interessesfære, og som af den grund har alle odds imod sig, hvad angår at kunne udøve sin suverænitet effektivt, med mindre det sker i et tæt samarbejde med en nation med relevante muskler. Hertil kommer en ret ensidig erhvervsstruktur, som gør landet meget sårbart økonomisk set.

Noter

1. Skydsbjerg s. 26.
2. Betænkning 837/1978, Hjemmestyre i Grønland, bind I ss. 100-103.
3. Axel Kjær Sørensen: Danmark-Grønland i det 20. århundrede, Århus 1983. (Stencilleret udgave), s. 253.
4. Skydsbjerg s. 40.
5. Skydsbjerg s. 75.
6. Skydsbjerg s. 76.
7. Skydsbjerg s. 59-113.
8. Skydsbjerg s. 156.
9. Se Den grønlandsk-danske selvstyrekommissions betæning om selvstyre i Grønland ss. 95-101.

Litteratur

Afvikling af Grønlands kolonistatus 1945-54, Dansk Institut for Internationale Studier 2007.
 Betænkning afgivet af Selvstyrekommissionen, marts 2003.
 Byrde- og opgavefordelingsudvalget af 1973, Ministeriet for Grønland november 1973.
 Grønlandskommissionen af 1950, Statsministeriet 1950.
 Grønlandsk-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland, april 2008.
 Grønlands Landsråds forhandlinger, efterårssamlingen 1975.

Grønlandsudvalget af 1960, Ministeriet for Grønland 1964.
 Jens Heinrich: Eske Brun og det moderne Grønlands tilblivelse, Departementet for Uddannelse og Forskning, Grønlands selvstyre 2012.
 Henrik Skydsbjerg: Grønland 20 år med hjemmestyre, – en samtidshistorie om Grønlands udvikling under hjemmestyret, Forlaget Atuagkat, maj 1999.
 Axel Kjær Sørensen: Danmark-Grønland i det 20. århundrede, Århus 1983 (stencileret udgave).