

DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

Udvalget vedr. Grønlandske Forhold
UGF alm. del - Bilag 65
Offentligt

Pressemeddelelse

18. januar 2007

Da Grønlands status blev ændret - 1953-ordningen i nyt lys

DIIS offentliggør i dag udredningen *Afvikling af Grønlands kolonistatus 1945-54. En historisk udredning - den første mere omfattende behandling af det kontroversielle emne.*

Med grundloven af 1953 blev Grønlands kolonistatus ophævet, landet blev integreret i Danmark, og grønlænderne blev ligestillede borgere i det danske rige. I 1954 blev denne ordning taget til efterretning med et meget stort flertal i FN's generalforsamling.

Udredningen påviser, hvorledes beslutningen om at ændre Grønlands status både var betinget af ydre og indre forhold. I FN-sammenhæng følte danskerne det i stigende grad som en belastning at være en kolonimagt, og de frygtede, at FN i fremtiden direkte ville blande sig i forholdene i Grønland. Allerede fra 1948 foreslog danske opinionsdannere som Eske Brun og Hermod Lannung på den baggrund at gøre Grønland til en del af Danmark. Disse ønsker blev delt af statsminister Hans Hedtoft, der blev den ledende politiske kraft bag bestræbelserne. De amerikanske militære aktiviteter på Grønland som følge af den kolde krig bidrog også til at fremme et ønske i Danmark om en afklaring af Grønlands status.

Grønlænderne havde siden 1945 tilkendegivet ønsker om en modernisering af det grønlandske samfund, og fra omkring 1950 var der et voksende grønlandsk krav om ligestilling med danskerne og større indflydelse på egne forhold. Den endelige beslutning om at ændre Grønlands status i 1952 var en dansk-grønlandsk beslutning, der blev taget sent i grundlovsarbejdet og under voksende utålmodighed fra grønlandsk side.

Forfatningskommissionen tog i 1952 stilling til to modeller for Grønlands integration i Danmark, hvoraf den ene omfattede en rendyrket integration, medens den anden, udformet af Alf Ross, sigtede mod at skabe forudsætninger for en hjemmestyreordning for Grønland principielt svarende til den, der gjaldt for Færøerne siden 1948 (og som blev gennemført i Grønland i 1978). Politikere og embedsmænd tog entydigt parti for en rendyrket integration, der blev den model for en ændret status, det grønlandske landsråd fik at tage stilling til.

I sidste ende var det vigtigt, at både grønlændere og danskere følte, at den grønlandske befolkning ikke havde ressourcer til at klare sig selv. Det var også af betydning, at danske politikere og embedsmænd ud fra en række følelsesmæssige og statslige hensyn og interesser ikke ønskede at kappe båndene til Grønland.

Udredningens tekst kan downloades gratis fra www.diis.dk/groenland. Bogudgaven vil være i boghandelen fra ca. 1. marts 2007. Vejledende pris kr. 150.

Spørgsmål vedrørende udredningens indhold kan rettes til

- Erik Beukel, tlf. 32698786, eke@diis.dk (vedrørende kap. 1, 2, 3, 4, 6, 9, 12)
- Frede P. Jensen, tlf. 32698784, fpj@diis.dk (vedrørende kap. 7, 8, 9, 10, 11, 12)
- Jens Elo Rytter, tlf. 35323101, Jens.Elo.Rytter@jur.ku.dk (vedrørende kap. 5)

Opdateret: 18-01-07

Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS
Strandgade 56 - 1401 København
Tel +45 3269 8787 - Fax +45 3269 8700

Executive summary

(Identisk med udredningens konklusion)

Undersøgelsen af omstændighederne i forbindelse med Grønlands ændrede status fra koloni til ligeberettiget del af riget ved ændringen af grundloven i 1953 kan sammenfattes i fem hovedpunkter: 1. hvorfor Grønlands status blev et politisk problem efter 2. verdenskrig; 2. Grønlands integration som et dansk-grønlandsk projekt; 3. Grønlandsspørgsmålet i FN; 4. det folkeretlige aspekt; 5. hvorfor ønskedes integrationsløsningen så varmt?

1. Hvorfor blev Grønlands status et politisk problem?

Spørgsmålet om en ændring af Grønlands status som dansk koloni blev aktualiseret i de første år efter 2. verdenskrig som følge af en række politiske og samfundsmæssige ændringer og initiativer på både det grønlandsk-danske og det internationale niveau. I Grønland havde krigen med adskillelsen fra Danmark og den amerikanske tilstedeværelse skabt nye betingelser for opbrud i det grønlandske samfund og dets forhold til omverdenen. I international sammenhæng var det først og fremmest Grønlands stilling i det ændrede storpolitiske miljø i de første år af den kolde krig og afkoloniseringsprocessen i FN, som bidrog til aktualiseringen af spørgsmålet om Grønlands status.

Under Danmarks besættelse 1940-45 var forbindelsen til Danmark afbrudt. Det betød, at Grønland kunne udvikle sig uden hjælp og indblanding fra København, og at der måtte oprettes nye forbindelser udadtil. Både i det grønlandske samfund og i landets forhold til USA og Canada foregik der derfor i disse år en udvikling, som på sigt repræsenterede en stærk udfordring til Danmarks traditionelle Grønlandspolitik. Økonomisk og kulturelt blev Grønland langt mere åbent over for omverdenen end tidligere, og nye forbindelser og bånd til omverdenen opstod og blev videreudviklet uden for danske myndigheders kontrol. De økonomiske forhold blev klart forbedret under krigen. Der opstod nye markeder for grønlandske varer, og nye varer blev sat til salg i butikker i Grønland. Grønlænderne fik mulighed for at erkende, at der var store forskelle mellem deres egne levevilkår og tilværelsen i andre vestlige samfund, og der groede en tro på, at deres egne forhold kunne ændres og forbedres. Det var ikke mindst tilfældet for en gruppe af grønlændere og danske embedsmænd i Godthåb, hvor der voksede en overbevisning om, at det traditionelle Grønland ikke ville og heller ikke burde vende tilbage efter krigen. Udtrykt forenklet havde grønlænderne opdaget, at de var del af en større verden, og at deres egen verden kunne forandres. Efter krigen bragte hjemvendte danske embedsmænd fra Grønland budskabet herom til moderlandet. For Grønlandsinteresserede danske politikere og embedsmænd, der under krigen havde opholdt sig i Danmark, kom dette budskab uventet.

Spørgsmålet om Grønlands ændrede status blev også påtrængende som følge af udviklingen af den kolde krig, specielt Grønlands rolle i USA's militærstrategi over for Sovjetunionen. Det var afgørende, at USA hurtigt efter krigen gjorde det klart for danske diplomater og den danske udenrigsminister, at de ikke havde til hensigt at opgive deres

militære tilstedeværelse i Grønland. Den danske ambassadør i Washington, Henrik Kauffmann, undlod imidlertid at informere regeringen om den fulde rækkevidde af de amerikanske ønsker. For regeringen Knud Kristensen (1945-47) var de amerikanske ønsker en ubehagelig overraskelse, som den undlod at dele med offentligheden og Folketinget. Den danske regering havde tydeligvis en begrænset forståelse af det nye geostrategiske landkort i den kolde krig og var derfor ofte i knibe, når den i Folketinget blev presset for større klarhed om de amerikanske aktiviteter i Grønland. Også regeringen Hedtoft (1947-50) førte en slags dobbeltspil, da den forsøgte at håndtere de modstridende forventninger og krav fra USA som allieret, fra den danske offentlighed og fra grønlænderne. I 1951 undertegnede regeringen Eriksen-Kraft med Socialdemokratiets støtte en ny overenskomst med USA om forsvaret af Grønland til afløsning af den omstridte overenskomst indgået af Henrik Kauffmann i 1941. Den nye forsvarsoverenskomst skærpede behovet for en løsning af statusproblemet, og for danske politikere blev det mere og mere klart, at Grønland måtte gøres til en ligeberettiget del af riget, hvis ikke landet langsomt skulle glide fra Danmark.

Under og efter 2. verdenskrig ændredes holdningerne til kolonisystemet i retning af, at kolonierne havde ret til uafhængighed på samme måde, som andre nationer efterhånden havde opnået selvstændighed. Det centrale var, at mens det siden begyndelsen af århundredet havde været en dominerende opfattelse, at kolonisystemet kunne og burde reformeres – men ikke kasseres – blev det efter 1945 ikke længere anset for legitimt at prøve at forbedre kolonisystemet. Folkenes selvbestemmelsesret var blevet en norm, som også gjaldt uden for Europa, og derfor måtte kolonisystemet afskaffes snarere end blot forbedres. Den nye tænkning blev afspejlet i FN-pagten, men alene i form af nogle generelle principper og normer for ikke-selvstyrende områders økonomiske og sociale udvikling, jf. gennemgangen af det folkeretlige aspekt nedenfor. I pagten var der ikke opstillet et organisatorisk apparat, som kunne overvåge gennemførelsen af disse principper, og deres konkrete betydning afhang derfor af udfaldet af en politisk kamp mellem administrerende og ikke-administrerende lande. Denne skærpedes som følge af, at mange tidligere kolonier blev selvstændige og optaget som medlemmer af FN. Selv om Danmark var meget opsat på at støtte udviklingen af FN, accepterede vi i 1946 kun efter pres, at Grønland skulle betragtes som et ikke-selvstyrende område, dvs. som en koloni, hvorom der skulle fremsendes oplysninger til FN. Det betød, at afkoloniseringsprocessen påvirkede den danske politik i retning af at ændre Grønlands kolonistatus. For Danmark blev det efterhånden af største vigtighed at slippe af med den negativt ladede betegnelse ”kolonimagt”.

2. Grønlands integration som et dansk-grønlandsk projekt

Grønlands integration blev et dansk-grønlandsk projekt, men det var ikke et projekt, hvor danske og grønlandske synspunkter indgik med lige tyngde. En række historiske, økonomiske og politiske faktorer gjorde, at danskere i København og i Godthåb som altovervejende hovedregel styrede processen, mens grønlændere med større eller mindre begejstring tilsluttede sig danske initiativer. Efterhånden optrådte grønlænderne dog med større selvsikkerhed over for danskerne, og de fik en mere selvstændig rolle i arbejdet med samarbejdsprojektet. Aktiv opposition til integrationen kan ikke konstateres – hverken i Grønland eller i Danmark – men der var i Grønland til tider utilfredshed med konkrete udslag af integrationsprojektet og danske initiativer. Hovedmotivet var klager

over manglende ligeberettigelse mellem grønlandere og danskere, dvs. at der ikke var integration nok. Integrationen fulgte to spor: et spor omfattende en række økonomiske, sociale og politiske tiltag, som blev iværksat fra sidste halvdel af 1940'erne, og et forfatningsmæssigt spor i begyndelsen af 1950'erne, der resulterede i Grønlands ligestilling som en del af det danske rige i grundloven af 1953.

Med hensyn til det økonomiske og sociale spor begyndte Grønlandsspørgsmålet at spille en rolle i dansk offentlighed og politik med en journalistgruppes rejse i Grønland og efterfølgende pressereportager i efteråret 1946. Der var betydelige forskelle mellem, hvor dramatisk forskellige dele af pressen beskrev de dårlige sociale og sundhedsmæssige tilstande i Grønland, men det populære billede af Grønland som et land befolket af 'glade eskimoer' var ødelagt for bestandigt. På et snævrere politisk-administrativt plan havde der allerede før denne pressekampagne vist sig modsætninger mellem reformivrige modernister og reformskeptiske traditionalister. Modernisterne bestod især af embedsmænd i Grønland, der var vendt hjem til Danmark og mente, at man efter krigen skulle begynde på en økonomisk og politisk modernisering af Grønland. De blev støttet af en gruppe grønlandske beslutningstagere, der - selvom de ikke var ukritiske over for de danske embedsmænds initiativer - overordnet set delte modernisternes syn på, hvordan Grønland skulle udvikles. Traditionalisterne var skeptiske over for sådanne skridt, fordi man efter deres opfattelse derved risikerede at ødelægge det sårbare Grønland, der fortsat havde brug for Danmarks beskyttelse. Pressekampagnen om de sundhedsmæssige tilstande i Grønland styrkede kraftigt tilhængerne af reformer. Med Hedtoft-regeringens tiltræden i slutningen af 1947 engagerede ikke mindst statsminister Hans Hedtoft sig for en ny dansk Grønlandspolitik, bl.a. med en meget bemærket rejse til Grønland i sommeren 1948. Blandt embedsmændene var den tidligere landsfoged og fra 1. januar 1949 direktør i Grønlands Styrelse, Eske Brun, den vigtigste fortalere for gennemgribende ændring af dansk Grønlandspolitik, mens den tidligere direktør, Knud Oldendow, stod for en traditionalistisk Grønlandspolitik. Med betænkningen fra Den store Grønlandskommission og vedtagelsen af de nye Grønlandslove i 1950 var der sket en grundlæggende ændring af dansk Grønlandspolitik. Det centrale blev herefter virkeliggørelsen af en lang række sundhedsmæssige, erhvervsøkonomiske, uddannelsespolitiske og politisk-administrative reformer i Grønland.

Forhandlingerne om ændringen af Grønlands forfatningsmæssige status foregik i første omgang i Rigsdagens Grønlandsudvalg i februar og marts 1952, hvor de to grønlandske repræsentanter spillede en aktiv rolle. Her nåede de af Landsrådet valgte medlemmer og de danske medlemmer af Grønlandsudvalget til enighed om en ordning for Grønland, der gik ud på, at Grønland skulle optages som en integrerende del af det danske rige og på lige fod med befolkningen i den øvrige del af riget vælge repræsentanter til Rigsdagen (Folketinget). Dette blev tiltrådt af forfatningskommissionen, som anmodede juraprofessorerne Poul Andersen og Alf Ross om at udarbejde et responsum i sagen, der kunne indgå i udarbejdelsen af et forslag til det grønlandske Landsråd ved dets møde i september med henblik på at opnå Landsrådets tilslutning til nyordningen. Alf Ross smed imidlertid en bombe ind i forfatningskommissionens arbejde ved at foreslå, at der indførtes en ordning, der i princippet svarede til den færøske hjemmestyreordning fra 1948. Det stred mod især danske, men også mod grønlandske ønsker, og mod den politik, Danmark gennem år havde ført i FN, der netop gik ud på en rendyrket integrationsordning. Ross' model blev derfor kasseret, og da det grønlandske Landsråd

skulle tage stilling til nyordningen, skete det alene med kendskab til et referat af de to professorers fællesudkast til en ny grundlovsbestemmelse, der helt svarede til den af Grønlandsudvalget foreslåede model. Den blev der givet tilslutning til på landsrådsmødet, hvor flere medlemmer dog kritiserede den korte tid, der var afsat til at behandle regeringens spørgsmål.

Fra grønlandsk side havde man ikke på noget tidspunkt fremsat ønske om en uafhængighedsmodel eller en Færø-ordning, som naturligvis for begges vedkommende var kendte i Grønland. Eftersom tilslutningen til integrationssporet var så stærk i Grønland, kunne man formentlig have gjort Landsrådet bekendt med Alf Ross' særudtalelse uden at risikere, at det skulle slå skår i opbakningen til regeringens forslag. En vigtig bevæggrund for ikke at gøre dette – og for i januar 1953 at opfordre Ross til at ændre sin særudtalelse – var regeringens bekymring for, at særudtalelsen fra den internationalt kendte professor i sin oprindelige ordlyd kunne komme til at spille negativt ind under fremlæggelsen af integrationsløsningen for Grønland i FN, hvor den dels ville kunne tydes som uenighed i Danmark, dels kunne blive grebet af de lande, der ud fra principielle holdninger var modstandere af integrationsmuligheden, så Grønlandsspørgsmålet blev en international kasterbold.

Sagen udviklede sig, da Ross protesterede mod, at hans særvotum ikke blev optaget i forfatningskommissionens betænkning. For regeringen var det vigtigt, at professorens dissens ikke kom til offentlighedens kendskab, og der blev appelleret stærkt til ham om trække særudtalelsen tilbage. Samtidig blev han orienteret om den seneste udvikling i FN med hensyn til fortolkningen af pagtens artikel 73, hvor ikke mindst den vedtagne faktorresolution af 10. december 1952 havde betydning. På den baggrund rettede han sin særudtalelse, og den blev optaget i Forfatningskommissionens betænkning. Ross' folkeretlige og FN-politiske argumenter havde undergået en betydelig ændring i den nye version, og han havde helt udeladt det, han kaldte sine ideologiske argumenter. Særudtalelsen havde hermed fået en form, som man må have været tilfreds med fra regeringens og forfatningskommissionens side, da den i den nye form næppe ville kunne skabe vanskeligheder i FN.

3. Grønlandsspørgsmålet i FN

De danske myndigheder indvilligede i 1946 i at indsende rapporter om Grønland til FN og erkendte dermed, at Grønland havde status af koloni, og at Danmark var en kolonimagt på linje med Storbritannien, Frankrig, Belgien med flere. Indrømmelsen skete som følge af et pres i FN på Danmark, som de danske FN-diplomater ikke følte, at landet kunne sidde overhørigt. Meningerne om det berettigede heri var delte i København, hvor ledende personer i Udenrigsministeriet samt i Grønlands Styrelse var af den opfattelse, at Danmark på ingen måde var en traditionel kolonimagt og derfor heller ikke burde rapportere. Det var den rådende opfattelse, at man intet havde at skamme sig over i forbindelse med Grønland. Som begrundelse blev det anført: *at* man havde forhindret privates udnyttelse af landet; *at* der heller ikke havde eksisteret en statslig udnyttelse af Grønland; *at* der siden 1860 havde eksisteret et lokalt selvstyre; *at* der efter krigen var bevilget væsentligt større udgifter til Grønland, end landet havde givet af indtægter. Derimod blev der ikke peget på den lange statslige forbindelse mellem Grønland og

Danmark, som rakte tilbage til middelalderen og gjorde, at Grønland var et land under Norges krone indtil 1814, hvorefter det kom under Danmarks krone.

Kolonimagternes rapportering om forholdene i de underlagte territorier skulle i de følgende år blive et vigtigt element i kolonifrigørelseskampen i FN. De ikke-administrerende magter, først og fremmest de tidligere kolonier, søgte under en stadig mere tilspidset kolonidiskussion at give FN samme omfattende kompetencer på koloniområdet, som FN havde i forhold til mandatområderne. Medens de administrerende lande (kolonimagterne) søgte at fastholde, at FN-pagtens artikel 73 kun medførte en ren oplysningspligt, således at rapporterne alene skulle have en upolitisk og teknisk karakter, bestræbte landene i den tredje verden sig på at udvide indberetningspligten til bl.a. at omfatte politiske forhold i territorierne samt en diskussion i FN af samme. Danmark kom fra slutningen af 1940'erne til at spille en relativt fremtrædende rolle i koloniudvalget (4. udvalg), som behandlede disse forhold. Danmarks ledende repræsentant på området var Hermod Lannung, der var sagkyndig både med hensyn til mandatspørgsmål og kolonispørgsmål og snart kom frem i første række i arbejdet i FN om kolonispørgsmål. Lannung kunne under arbejdet udnytte sine tætte kontakter til såvel udviklingslande som til FN's sekretariat og til den kommunistiske verden. I 1948 og 1949 kom det til stærke brydninger om videreførelsen af det specialudvalg, der specifikt behandlede de indsendte rapporter. Lannung og Danmark fulgte her USA i spørgsmålet om at videreføre udvalget og styrede en forsigtig kurs ud fra den opfattelse, at det var bedre at tage diskussionen om kolonispørgsmål og få indflydelse i det paritetisk sammensatte specialudvalg end i det langt bredere 4. udvalg eller i Generalforsamlingen.

Hermod Lannungs politik i FN var gennem årene tæt koordineret med embedsmændene i Grønlands Styrelse/Grønlandsdepartementet, medens der var større afstand til Udenrigsministeriet. Lannung og Udenrigsministeriet var enige om hovedmålene for den danske grønlandspolitik i FN, men bestemt ikke altid om midlerne. Grundlæggende repræsenterede Lannung fra 1948 samme opfattelse som den ledende person i Grønlandsadministrationen, Eske Brun, nemlig at det på grund af tilspidsningen i FN omkring kolonispørgsmålet var vigtigt at få ophævet Grønlands status som koloni og få det ligestillet med Danmark. De to forudså en dybere indgriben fra ikke-kolonimagternes side i forholdene i Grønland, hvis landets kolonistatus ikke blev ophævet. For Lannung kom hertil en skepsis med hensyn til USA's hensigter i Grønland. Hans omfattende virke i FN i perioden 1948 til 1954 kan ses som en målrettet bestræbelse på at få afskaffet Grønlands status som koloni, før Danmark blev bundet af FN på en uhensigtsmæssig måde. Allerede i rapporten fra 1948 meddelte Danmark, at man ville undersøge muligheden af at gøre Grønland til en ligeberettiget del af det danske rige, og dette sigte blev opretholdt som et hovedmål fra da af.

De følgende års danske FN-politik i spørgsmålet om Grønland gik derudover ud på at undgå, at Grønland blev inddraget i den mere og mere hidsige diskussion mellem administrerende og ikke-administrerende magter. Det lykkedes i denne periode i høj grad Danmark at opbygge et internationalt ry som en progressiv kolonimagt. Når dette kunne lykkes, skyldtes det bl.a., at Danmark støttede rapportinstitutionen i FN ved at indsende særdeles lange og grundige rapporter om Grønland (i forhold til andre landes rapporter), men også ved at inkludere politiske oplysninger i rapporterne og ved på dette punkt at bryde kolonimagternes solidaritet. I de årlige Grønlandsrapporter indgik som regel et

taktisk element, idet forfatterne til de enkelte afsnit ikke lagde skjul på de områder, hvor Danmark havde høstet fortjenester. Samtidig indeholdt rapporterne dog en solid statistisk bearbejdning af en række forhold, f.eks. på det økonomiske område og på sundhedsområdet. Rapporterne synes generelt at have markeret sig kvalitativt og omfangsmæssigt i forhold til de rapporter, andre lande indsendte. Under behandlingen af Grønlandsresolutionen i 1954 blev rapporterne således omtalt særdeles positivt, og et enkelt land (El Salvador) nævnte rapporternes "åbenhjertige" ("frank") karakter.

Det havde også en betydelig propagandaeffekt, at Danmark i 1950 inviterede to fremtrædende FN-embedsmænd til Grønland (Hoo og Benson). Embedsmændenes rejse og påfølgende rapportering mindede om de "visiting missions" til koloniområder, der var et efterstræbt mål for de ikke-administrerende magter og af samme grund tabu for de administrerende magter. Danmark var til trods for denne åbenhed – der var en af Lannungs mange ideer - i realiteten på flere punkter enig med de mere konservative kolonimagter (som Holland og Belgien), således i spørgsmålet om, hvem der havde kompetencen, når en kolonistatus skulle afvikles, men veg af taktiske grunde tilbage for vidtgående demonstrationer over for flertallet af ikke-administrerende magter. Også her gjaldt det om at opbygge en goodwill, som man kunne få brug for ved drøftelsen i FN af Grønlandsspørgsmålet.

Medens der under arbejdet i 4. udvalg om koloniforholdene ikke kunne opnås nogen enighed i det såkaldte *kompetencespørgsmål*, dvs. om moderlandet eller generalforsamlingen havde det sidste ord, når en kolonistatus skulle bringes til ophør og rapportering indstilles, lykkedes det til en vis grad at bygge bro mellem de modstridende fortolkninger af FN-pagtens kapitel 73 på et andet vigtigt område, nemlig gennem de såkaldte *faktorlister*. Disse bestod af sæt af kriterier, der kunne henvises til i forbindelse med diskussioner, om et område skulle eller ikke skulle være omfattet af bestemmelserne i FN-pagten (kap. 73). Danmark var gennem Hermod Lannung stærkt involveret i de vanskelige forhandlinger i forbindelse med udarbejdelsen af den første faktorliste fra januar 1952. I kraft af denne liste fik de administrerende magter en første, foreløbig accept af, at fremskridt med hensyn til selvstyre ikke alene kunne opnås ved, at et territorium blev uafhængigt, men også ved territoriets frivillige tilknytning til moderlandet på lige vilkår. Det indebar, at fremtidsperspektivet for koloniområder kom til at omfatte to spor, et spor mod uafhængighed og et andet mod integration i moderlandet. Selvom en række lande protesterede mod den tanke, at selvstyre kunne opnås ved frivilligt at slutte sig til moderlandet, vedtoges i december 1952 en konsolideret faktorliste, der i fremtiden skulle bruges som guide for medlemslandene og FN i disse spørgsmål. Den valgte tosporsmodel for områders opnåelse af selvstyre var ikke Danmarks opfindelse alene, men Danmark var i høj grad aktiv under arbejdet på at udforme konceptet og sikre accept af modellen i FN-miljøet. Det står helt klart, at Lannungs stærke engagement i denne sag var dikteret af ønsket om at opnå international accept af en model, der tillod Grønlands integration i Danmark.

I overensstemmelse med sin holdning i kompetencespørgsmålet spurgte Danmark ikke FN, inden det efter forhandlinger med grønlænderne valgte at gøre Grønland til en integrerende del af riget, og sendte blot i september 1953 en begrundet besked herom til FN's generalsekretær. Efter grundlovens vedtagelse i juni 1953 var Danmark i egen opfattelse ikke længere en kolonimagt. Det begyndte som en konsekvens heraf også at

nedtrappe sine aktiviteter i FN's koloniudvalg. Men det var formentlig en streg i regningen, at behandlingen i FN af Grønlandssagen måtte udskydes et helt år. Man føjede sig her efter de store kolonimagter, der af forskellige grunde ikke ønskede, at FN-dagsordenen i 1953 også blev bebyrdet med Grønlandssagen.

Da behandlingen af Grønlandsspørgsmålets sidste fase blev indledt i efteråret 1954 i FN's såkaldte artikel 73 e-udvalg, blev det under de indledende drøftelser på spørgsmål fra Indien fra FN-sekretariatets side oplyst, at der ikke i FN var modtaget meddelelser, der bestred gyldigheden af ændringen af Grønlands status. Sagen blev i øvrigt forhandlet hurtigt, i god stemning og med en bred forståelse for, at Grønland blev integreret i Danmark. Dette afspejledes også i den korte og over for Danmark særdeles imødekommende resolutionstekst, der var udformet af Brasilien med henblik på at styre uden om de skær, som uenigheden omkring omfanget af generalforsamlingens kompetence rejste. Denne fremgik ikke udtrykkeligt af teksten, men kunne selvfølgelig siges at komme til udtryk i det forhold, at man sad og arbejdede med en resolutionstekst, der skulle vedtages i generalforsamlingen. I resolutionsteksten tog udvalget bl.a. til efterretning, at det grønlandske folk frit havde udøvet sin selvbestemmelsesret, da det tog beslutning gennem sine lovligt valgte repræsentanter om den nye forfatningsmæssige status; man gav tillige udtryk for den opfattelse, at Grønland frit havde truffet bestemmelse om integrering på lige fod med de øvrige dele af Danmark. Man tog ligeledes til efterretning den danske regerings opfattelse, at den som følge af Grønlands nye forfatningsretlige stilling betragtede sit ansvar om rapportering i henhold til kapitel XI for ophørt.

Under møderne, specielt i 4. udvalg, tog de ikke-administrerende magter udgangspunkt i den nye faktorliste af 27. november 1953, der fastslog generalforsamlingens kompetence i disse sager, men både udvalgsmøderne og møderne i Generalforsamlingen blev ikke desto mindre præget af en udtalt enighed om, at divergenserne med hensyn til kompetencespørgsmålet ikke skulle stille sig hindrende i vejen for en afgørelse i sagen om Grønland. Det er udredningens tolkning, at vedtagelsen af det for Danmark så positive resolutionsforslag i sidste instans kan betragtes som resultatet af en afvejning inden for de ikke-administrerende magter af de negative og de positive punkter i Grønlandssagen, hvor de positive punkter vejede tungest. Resultatet var vedtagelse med meget stort flertal i generalforsamlingen 22. november 1954 af en kortfattet Grønlandsresolution:

De negative sider omfattede det forhold, at der ikke i Grønland havde været afholdt en folkeafstemning, at befolkningen i Nord- og Østgrønland ikke kunne deltage i valg til Folketinget, og at der ikke i den danske forfatning var indbygget en mulighed for at omgøre beslutningen. Hovedpunktet var den manglende folkeafstemning, der for nogle få lande udgjorde et væsentligt ankepunkt, bl.a. fordi der havde været afholdt folkeafstemning om grundloven i Danmark. Fra dansk side forsvarede man bl.a. dispositionen med, at emnet var blevet grundigt diskuteret i den grønlandske offentlighed og i Landsrådet, og at et dansk krav om en folkeafstemning havde kunnet tolkes som udtryk for mistillid til de grønlandske landsrådspolitikere, som man havde forhandlet med. Man henviste ikke til, at der på dette tidspunkt ikke eksisterede noget formelt krav om afholdelse af folkeafstemning i forbindelse med en grundlæggende ændring af et territoriums status. I den faktorliste, der var gældende, da grundloven blev vedtaget i

Danmark i juni 1953, hed det, at man skulle høre befolkningens mening "freely expressed by informed and democratic processes". Hvad denne formulering indebar, kunne gøres til genstand for forskellige fortolkninger, men det fremgik af en række indlæg under debatterne om Grønlandsresolutionen i 1954, at man følte, at dette punkt i faktorlisten var blevet opfyldt. Det var naturligvis også de danske og grønlandske repræsentanters opfattelse i 4. udvalg og generalforsamlingen. For den danske regering var kernen i sagen – som nævnt – at faktorlisten alene havde vejledende karakter. I sidste ende var der ingen, der stemte imod resolutionen med det argument, at der ikke havde været afholdt en folkeafstemning. Dette berettiger den tolkning, at flere staters beklagelse af den manglende folkeafstemning skal ses i et præcedensperspektiv: kravet om folkeafstemning kunne blive uomgængeligt, næste gang en lignende resolution skulle forhandles i FN.

Alt i alt blev de negative vurderinger af specielt den danske procedure i beslutningen om Grønlands integrering i det danske rige opvejet af den generelt meget velvillige holdning, der var til dansk Grønlandspolitik. I indlæg efter indlæg blev Danmarks fortjenester i forhold til Grønland opregnet. Danmark fremstilledes som en progressiv kolonimagt, der havde beskyttet den grønlandske befolkning gennem en fremsynet administration og værnet om grønlandsk kultur og sprog. En række tredje verdenslande var synligt imponerede af det forhold, at analfabetismen blev udryddet allerede i 1800-tallet, og opfattede tilsyneladende evnen til at læse og skrive som synonymt med politisk modenhed. Endelig syntes flere lande også at have accepteret den danske hovedposition, at grønlænderne måtte have omfattende hjælp udefra, hvis de skulle sikres en rimelig levestandard.

4. Det folkeretlige aspekt

Tanker om folkernes selvbestemmelsesret og om afkolonisering vandt navnlig frem efter 1. verdenskrig, men havde indtil 1945 alene status som politisk-moralsk ideologi. Først med FN-pagten kom der retlig fokus på afkolonisering. FN-pagtens Artikel 1, stk. 2, gør respekt for princippet om folkernes selvbestemmelsesret til en del af FN's formål; men princippet savner i udgangspunktet et operationelt juridisk indhold og giver navnlig ikke i sig selv kolonier krav på uafhængighed. FN-pagten etablerer i stedet med Kapitel XI et særligt beskyttelsesregime for kolonier m.v. (ikke-selvstyrende områder). Kapitel XI forudser en progressiv udvikling hen imod kolonialt selvstyre, en udvikling, kolonimagterne forpligter sig til at fremme som et "helligt hverv". Fraværet i Kapitel XI af henvisninger til koloniernes selvbestemmelsesret og ret til løsrivelse skyldtes modstand fra kolonimagterne. Efter Kapitel XI er det kolonimagterne, som skal sikre den gradvise og progressive afkolonisering. FN var kun tiltænkt en birolle som modtager af regelmæssige oplysninger fra kolonimagterne om koloniernes økonomiske, sociale og uddannelsesmæssige forhold.

Efter 1945 medførte utilfredshed med det vage afkoloniseringsregime i Kapitel XI, at et flertal i Generalforsamlingen pressede på for at få anerkendt en kolonial selvbestemmelsesret og for at styrke FN's beføjelser i forhold til administrationen af kolonierne. Op gennem 1950'erne afviste kolonimagterne imidlertid at anerkende en kolonial selvbestemmelsesret, herunder retten til løsrivelse, ligesom (navnlig) kolonimagterne i samme periode med henvisning til indholdet af Kapitel XI afviste, at Generalforsamlingen havde kompetence til at fastlægge kriterierne for, hvorvidt en

koloni havde opnået fuldt selvstyre (faktorlisterne). Først i 1960 opgav kolonimagterne deres modstand imod kolonial selvbestemmelsesret og imod internationale principper for dens gennemførelse: Resolution 1514 om koloniernes ret til øjeblikkelig selvbestemmelse og uafhængighed blev vedtaget uden dissens og kun få undlod at stemme. Resolution 1541 om principperne for at bestemme, hvorvidt et område havde opnået fuldt selvstyre, blev tilsvarende (næsten) vedtaget uden modstand. I løbet af 1960'erne tog afkoloniseringen for alvor fart i statspraksis. I 1966 vedtoges de to universelle FN-menneskerettighedskonventioner, som i Artikel 1 henviser til kolonifolks selvbestemmelsesret. I 1970 vedtog Generalforsamlingen enstemmigt Resolution 2625, som med hensyn til folkenes selvbestemmelsesret bekræftede indholdet af Resolutionerne 1514 og 1541. Året efter bekræftede Den Internationale Domstol i Haag for første gang, at den koloniale selvbestemmelsesret var blevet en folkeretlig norm.

Det må på denne baggrund konkluderes, at koloniernes selvbestemmelsesret såvel som principperne for den koloniale selvbestemmelsesrets udøvelse tidligst kan have etableret sig som bindende folkeretlige normer i 1960 med vedtagelsen af Resolutionerne 1514 og 1541. På tidspunktet for Grønlands integration i Danmark (1953) og Generalforsamlingens godkendelse heraf i Resolution 849 (1954) var Danmark som kolonimagt således folkeretligt alene underlagt de forpligtelser, som følger af FN-pagtens Kapitel XI. Danmark havde allerede i 1946 anerkendt sit ansvar som administrerende magt i forhold til Grønland som koloni (ikke-selvstyrende område) under FN-pagtens Kapitel XI - om end det var sket efter pres. Danmark havde dermed efter FN-pagten påtaget sig som "helligt hverv" at fremme grønlændernes udvikling, velfærd og interesser, herunder fremme selvstyre i Grønland, jf. Artikel 73, litra b, samt en specifik pligt til at indberette (korrekte) statistiske oplysninger om Grønlands økonomiske, sociale og uddannelsesmæssige forhold til FN's Generalsekretær, jf. Artikel 73 (e).

Efter at der i 1952 var opnået enighed mellem grønlandske og danske repræsentanter i Grønlandsudvalget om Grønlands integration i Danmarks Rige og efter, at integrationen var trådt i kraft med grundlovsændringen i juni 1953, informerede den danske regering FN om, at Danmark herefter indstillede sine indberetninger om Grønland. I Resolution 849 fra 1954 tiltrådte Generalforsamlingen, at Danmark ikke længere skulle indberette oplysninger om Grønland i medfør af Kapitel XI. Generalforsamlingen anerkendte i resolutionen reelt næsten enstemmigt, at Grønlands integration var udtryk for det grønlandske folks fri udøvelse af sin selvbestemmelsesret.

På visse punkter levede grønlændernes udøvelse af selvbestemmelse i forbindelse med integrationen i Danmark ikke fuldt ud op til Generalforsamlingens generelle kriterier. Man kan navnlig hævde, at Grønland i flere henseender ikke i 1953 var tilstrækkeligt udviklet politisk, socialt og uddannelsesmæssigt til at udøve selvbestemmelse, og at man derfor i stedet fra dansk side burde have opretholdt koloniregimet efter Kapitel XI for at fremme en progressiv udvikling hen imod grønlandsk selvstyre; at godkendelsen fra det Grønlandske Landsråd ikke udgjorde en optimal demokratisk proces, samt kritisere, at grønlænderne ikke fik nogen eksplicit mulighed for at vælge uafhængighed, selv om de naturligvis som nævnt kendte til både uafhængighedsmodellen og Færø-ordningen, og i enighed gik ind for integration. Imidlertid må man konstatere, at Generalforsamlingen ikke desto mindre godkendte integrationen med kendskab til de nævnte forhold, og at integration i moderlandet optrådte i faktorlisterne som en af vejene til selvbestemmelse.

Godkendelsen var således ikke overraskende, især ikke når det erindres, at faktorlisterne alene var tænkt som vejledende retningslinjer og skulle underlægges en konkret vurdering fra sag til sag. Det afgørende for Generalforsamlingen, da den anerkendte Grønlands integration i Danmark, synes at have været overbevisningen om, at Grønlands ændrede status var i overensstemmelse med den grønlandske befolknings ønsker.

På enkelte punkter havde Danmark i forbindelse med Grønlands integration givet Generalforsamlingen ufyldstgørende eller diskutabile oplysninger, herunder om Grønlands historie og den grønlandske befolknings etniske sammensætning. På disse enkelte punkter kunne der for så vidt argumenteres for, at der var sket et formelt brud på forpligtelsen i henhold til FN-pagtens Artikel 73 (e). Det er i dag ikke muligt med sikkerhed at afgøre, om mere retvisende oplysninger om f.eks. landets etniske sammensætning m.v. ville have påvirket staterne i Generalforsamlingen til en anden holdning. Det forekommer dog meget usandsynligt, eftersom Resolution 849 lægger hovedvægten på den demokratiske proces, som gik forud for Grønlands samtykke til integration samt på, at Grønland og grønlænderne med integrationen forfatningsretligt blev ligestillet med andre dele af Danmarks Rige.

På denne baggrund må det konkluderes, at Grønlands integration som ligestillet del af Danmarks Rige i 1953 internationalt blev anerkendt som et udtryk for den grønlandske befolknings udøvelse af sin selvbestemmelsesret. Hændelsesforløbet forud for integrationen og Generalforsamlingens anerkendelse heraf giver ikke grundlag for at anfægte den folkeretlige gyldighed af den stedfundne integration.

5. Hvorfor ønskedes integrationsløsningen?

Hvorfor fulgte Danmark i FN med så stor målbevidsthed en politik, der gik ud på at opnå international accept af, at Grønland blev en integrerende del af Danmark? Hvorfor var danske politikere og embedsmænd så opsatte på at integrere Grønland i Danmark og opretholde en nær forbindelse med et land, der lå på den anden side af Atlanten? Og hvorfor var grønlandske politikere også interesserede i denne løsning?

Som et første skridt i en forklaring kan der peges på, at danskerne på den ene side følte en *forpligtelse* til at hjælpe grønlænderne og på den anden side af en række grunde også *ønskede* at forblive i Grønland. Forpligtelsen udsprang primært af det forhold, at Grønland ikke kunne stå på egne ben på grund af befolkningens beskedne størrelse, de givne ressourcer, klimaet og naturforholdene. Den grønlandske befolkning var økonomisk sårbar og behøvede hjælp, hvis en blot rimelig levestandard skulle opretholdes. Denne vurdering synes at have været en af hovedpræmisserne både for danskere og grønlændere i det forløb, der førte op til enigheden om at integrere Grønland i Danmark. Den blev fremdraget i FN's generalforsamling under debatten om Grønlandsresolutionen både fra dansk og grønlandsk side. Stærkest virkede vel Augo Lynges begrundelse for integrationen i FN's 4. udvalg 10. oktober 1954, hvor han lagde vægt på, at misforholdet mellem befolkningens lidenhed og landets størrelse udelukkede dannelse af en selvstændig grønlandsk stat. De økonomiske muligheder herfor var ikke til stede. Det var også i høj grad af denne grund, at der ikke havde været løsrivelsestendenser i Grønland, sagde Augo Lyng. I overensstemmelse med denne tankegang måtte grønlænderne nødvendigvis hjælpes, og Danmark var under en stærk

forpligtelse til at gøre det på grund af de to befolkningers langvarige kontakt med hinanden. USA ytrede som omtalt i 1947 ønske om at købe Grønland, men det ville selvsagt have været en national falliterklæring at overlade Grønland til USA eller henvise grønlænderne til at søge støtte i USA eller Canada.

Til den følte forpligtelse svarede et *stærkt ønske* om også fortsat at have en markant dansk tilstedeværelse på Grønland og bevare Grønland som en del af det danske rige. Dette ønske var forankret i *statslige interesser* og ikke mindst i *identitetsmæssige og nationale hensyn*.

Ser vi først på de *statslige interesser*, er det uden videre klart, at besiddelsen af Grønland gennem mange år havde givet Danmark øget status på forskellig vis i den store verden og dermed gjort Danmark mere interessant og betydningsfuldt internationalt set. Dette mærkedes både på det statslige plan og på det videnskabelige område, der allerede i det tidlige 1900-tal nød stor mediemæssig bevågenhed. Efter 2. verdenskrig kom dette bl.a. til udtryk gennem den opmærksomhed, man blev genstand for fra amerikansk side, og som resulterede i ganske tætte samarbejdsrelationer omkring de militære forhold på Grønland. En anden væsentlig dansk statslig interesse – forsvaret af Grønland – blev ligeledes i vidt omfang varetaget af USA som følge af Grønlands betydning for forsvaret af Nordamerika, og det gav Danmark et aktiv i forhandlinger med USA, som i et vist omfang kunne udnyttes. Hvilke slutninger, danske beslutningstagere drog af den ændrede sikkerhedspolitiske situation på dette tidlige tidspunkt af den kolde krig, er imidlertid vanskeligt at sige. Det er således usikkert, i hvilket omfang danske beslutningstagere opfattede det voksende amerikanske engagement i Grønland som en styrkelse også af sikkerheden for det syddanske område. Det er muligt, at Hans Hedtoft har gjort det, men Hermod Lannung så givetvis ikke sagen i det perspektiv. For det danske diplomati betød den omfattende amerikanske tilstedeværelse i Grønland til tider også en belastning, idet Danmark blev udsat for angreb fra den kommunistiske blok, der krævede opmærksomhed.

I den sammenhæng bør også omtales det såkaldte "Grønlandskort", dvs. den forestilling, at Danmark i kraft af besiddelsen af Grønland høstede en række substantielle fordele og indrømmelser i forhold til USA under den kolde krig. At kortet eksisterede og lejlighedsvis blev spillet, når danske politikere blev trængt af USA eller i NATO, er der ingen tvivl om, men der er langt fra enighed blandt forskere og debattører om kortets egentlige værdi. Det er indtrykket, at Grønlandskortet som politisk redskab næppe har haft betydning i den tidlige fase af den kolde krig, som udredningen omfatter. Man skal heller ikke overdrive betydningen af Grønlands strategiske position, der naturligvis var vigtig, men faldt mærkbart, da man i 1960'erne kom ind i missilalderen. Danmark havde også i kraft af sin beliggenhed ved Østersøen et "strædekort" og dette må antages at have haft særdeles stor betydning i det samlede billede. Men både "strædekortet" og "Grønlandskortet" betød, at vi var vigtige for amerikanerne. Vi havde status i forhold til USA og dermed en vis goodwill, som til tider kunne give et større handlerum.

Spørgsmålet om Grønlands status blev i begyndelsen af 1950'erne i danske beslutningstagerkredse i høj grad aktualiseret af, at Danmark i forholdet til USA befandt sig i et særegent samarbejds- og konfliktforhold omkring Grønland. Der er næppe tvivl om, at integrationsmodellen blev styrket gennem den markante amerikanske

tilstedeværelse på Grønland, der på den ene side løste problemet om forsvaret af Grønland under den kolde krig, men samtidig vævede Grønland ind i amerikansk forsvarsplanlægning og strategi og i Danmark affødte en betydelig usikkerhed med hensyn til amerikanernes planer med Grønland. Nogle danske politikere, der støttede medlemskabet af NATO, havde tilsyneladende svært ved følelsesmæssigt at acceptere den omfattende amerikanske tilstedeværelse i Grønland. Derfor lagde de vægt på at stå så stærkt som muligt over for USA på Grønland, og integrationsløsningen blev set som det bedste bidrag hertil.

Med hensyn til *økonomiske interesser* er der ikke noget, der tyder på, at de har haft særlig betydning for den danske Grønlandspolitik. Erhvervsinteresser som fiskeriet påvirkede sider af regeringens økonomiske interessevaretagelse i Grønlandsspørgsmålet, men der er ingen tegn på, at de havde betydning for den overordnede Grønlandspolitik.

Der er derimod ikke tvivl om, at væsentlige forklaringsfaktorer skal søges på det *følelses- og identitetsmæssige plan*, hvor mange bånd forbandt de to lande, der også på en række punkter havde en fælles historie. Dette var også opfattelsen i den grønlandske befolkning. I Danmark var forestillingen om "Grønland" forbundet med en aura af noget eksotisk og spændende, der også skyldtes manglende viden om den grønlandske hverdag. Auraen var betinget af talrige enkeltforhold, af hvilke her blot skal nævnes Grønlandsfilm, Grønlandsekspeditionerne med deres farverige ledere, Grønlandssagen mod Norge i begyndelsen af 1930'erne og adskillelsen under 2. verdenskrig, der i høj grad mobiliserede følelser. Årene efter 2. verdenskrig viste, at der i den danske befolkning eksisterede en udbredt sympati for den grønlandske befolkning. De forskellige pressekampagner i Danmark, der blev affødt af harme over misforhold i Grønland, demonstrerede, at denne sympati var en faktor i det danske politiske liv.

Nævnes bør også en form for dansk *nationalisme*, der lejlighedsvis kom til udtryk f.eks. i talerne i FN og i Grønlandsrapporterne. Her kan man undertiden møde en ureflekteret national selvforståelse i tolkningen af egne prisværdige motiver og indsats. Der kan også mødes spor af en patriarkalsk holdning, som formentlig bundede i, at man havde varetaget forvaltningen af Grønland siden 1700-tallet og besad dybt indgroede forestillinger om, hvorledes man bedst administrerede et polarområde. Nationalismen kom også til udtryk i den instinktive bestræbelse hos beslutningstagerne om at holde sammen på de resterende dele af det tidligere ganske omfattende danske rige. Disse bestræbelser var ledsaget af meget forskellige forestillinger, afhængigt af hvilken beslutningstager der var tale om. Forestillinger om et vidtstrakt havrige omfattende de syddanske og nordatlantiske besiddelser spillede en rolle for nogle.

Den danske Grønlandspolitik omkring 1950 byggede således på komplekse forestillinger og motiver, hvor historisk begrundede forpligtelser, stærke identitetsmæssige og følelsesmæssige hensyn og statslige interesser spillede ind. Vægtningen af de forskellige momenter var forskellig fra beslutningstager til beslutningstager, men målet syntes det samme. Når disse danske opinionsdannere og beslutningstagere (Eske Brun, Hans Hedtoft, Hermod Lannung m.fl.) entydigt satsede på den rendyrkede integrationsmodel, skyldtes det tilsyneladende, at de ikke kunne forestille sig, at de danske forpligtelser, hensyn og interesser i forbindelse med Grønland kunne varetages under andre vilkår. En afgørende forudsætning var desuden, at de i spørgsmålet om perspektivet for Grønlands

fremtid kunne mødes med de grønlandske politikere, der ud fra erfaringerne og vilkårene i Grønland ønskede samme model.