

Afvikling af Grønlands kolonistatus 1945-54

En historisk udredning

DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER 2007

© København 2007
Dansk Institut for Internationale Studier
Strandgade 56
1401 København K
Danmark

Tlf.:+4532698787
Fax: +4532698700
E-mail: diis@diis.dk
Web: www.diis.dk

ISBN
Printudgave (denne udgave) 978-87-7605-186-0

Bogudgave 978-87-7605-187-7

Denne printudgave er ikke i handelen
Teksten kan downloades gratis fra www.diis.dk (fra 18. januar 2007)

Bogudgaven kan købes i boghandelen fra ca. 1. marts 2007

Indhold

Indledning • 7

2. Grønland og Danmark før 1945 • 10

- Indledning • 10
- Grønland som dansk koloni • 10
- Grønland mellem Nordamerika og Europa: 2. verdenskrig • 16
- 2. verdenskrig som et vendepunkt • 23

3. Grønlandsspørgsmålet mellem suverænitet, selvbestemmelse og afhængighed • 26

- Indledning • 26
- Suverænitet • 28
- National selvbestemmelsesret • 34
- Afhængighedsfaktorer: sikkerhedspolitik og økonomi • 39
- Afslutning • 51

4. Den internationale sammenhæng: afkoloniseringsprocessen i FN • 53

- Indledning • 53
- Normative rammer • 54
- Organisatoriske rammer • 61
- Afslutning • 68

5. Folkerettens udvikling vedrørende afkolonisering og selvbestemmelse • 69

- Generelt om folkerettens udvikling – særligt om betingelserne for sædvanedannelse • 70
- Om kolonial selvbestemmelse, staters territoriale integritet og mindretalsrettigheder • 72
- Etableringen af kolonial selvbestemmelse som folkeretlig norm • 74
- Kravene til gennemførelse af kolonial selvbestemmelse (omkring 1953-54) • 82
- Vurdering af processen omkring Grønlands integration i Danmark 1953-54 • 88
- Sammenfatning • 93
- Kort konklusion • 96

6. Ny grønlandspolitik på vej: Danske og grønlandske initiativer 1945-50 • 97

- Indledning • 97
- Grønlandsspørgsmålet vokser frem • 98
- Hedtoft i offensiven • 107
- Den nye Grønlandspolitik sættes på skinner • 119
- Afslutning • 127

7. Grønlandsspørgsmålet i FN 1945-50 • 129

- De danske myndigheder og rapporteringsforpligtelsen til FN • 129

| | |
|---|-------|
| FN-samlingen 1946 | • 132 |
| FN-samlingen 1947 | • 136 |
| FN-samlingen 1948 | • 139 |
| Møderne i 4. udvalg | • 141 |
| Definition af begrebet ”ikke selvstyrende område” | • 143 |
| FN-samlingen 1949 | • 144 |
| FN-samlingen 1950 | • 149 |
| Det amerikanske FN-initiativ | • 150 |

8. Grønlandsspørsgsmålet i FN 1951-52 • 155

| | |
|--|-------|
| Rapporten om Grønland | • 155 |
| Møderne i FN | • 156 |
| Nye danske overvejelser | • 157 |
| Møderne i 73 e-udvalget. Faktorspørsgsmålet | • 161 |
| Udblik over 1951 | • 172 |
| FN-samlingen 1952 | • 173 |
| Det hollandske initiativ | • 175 |
| Møderne i FN | • 182 |
| Møderne i 73 e-udvalget, i 4. udvalg og plenarforsamlingen | • 186 |
| Sammenfatning af kapitel 7 og 8 | • 193 |

9. Grønland på vej mod forfatningsmæssig ligestilling 1951-53 • 196

| | |
|--|-------|
| Indledning | • 196 |
| Enighed om Grønlands fremtid: Møderne i Grønlandsudvalget i 1952 | • 197 |
| Poul Andersens og Alf Ross’ responsum vedrørende Grønland | • 200 |
| Mellem Godthåb og København | • 213 |
| Debatten i Folketinget | • 218 |
| Hvorfor integrationsløsningen? | • 219 |
| Konklusioner | • 224 |

10. Grønlandsspørsgsmålet i FN 1953 • 228

| | |
|---|-------|
| Rapporten om Grønland | • 228 |
| Forhandlingerne i FN 1953 | • 229 |
| Danmarks noter til FN’s generalsekretær | • 234 |
| Hermod Lannungs initiativer | • 239 |
| Møderne i 4. udvalg | • 243 |
| Resolutionsudkastenes skæbne i plenarforsamlingen 27. november 1953 | • 250 |
| Konklusion | • 251 |

11. Grønlandsspørsgsmålet i FN 1954 • 253

| | |
|---------------------------|-------|
| Rapporten om Grønland | • 253 |
| Forhandlingerne i FN 1954 | • 255 |
| Mødet i 73 e-udvalget | • 258 |

| | |
|--|-------|
| Brasiliens resolutionsudkast | • 269 |
| Foreløbig sammenfatning | • 273 |
| Grønlandsspørgsmålets afslutning i FN. Mødet i 4. udvalg og plenarforsamlingen | • 276 |
| Mødet i 4. udvalg | • 276 |
| Sammenfatning | • 292 |

12. Konklusion • 294

| | |
|--|-------|
| Hvorfor blev Grønlands status et politisk problem? | • 294 |
| Grønlands integration som et dansk-grønlands projekt | • 295 |
| Grønlandsspørgsmålet i FN | • 297 |
| Det folkeretlige aspekt | • 301 |
| Hvorfor ønskedes integrationsløsningen? | • 303 |

13. Bilag

| | |
|---|-------|
| Bilag 1. Regeringens kommissorium af 1. juni 2005 | • 307 |
| Bilag 2. Notat af 4. marts 2005 fra Grønlands Hjemmestyre, Landstyrets Sekretariat ”Uddybning af spørgsmålet vedr. analyse om processen forud for Grønlands statusændring i 1953” | • 310 |
| Bilag 3. Poul Andersens og Alf Ross’ oprindelige responsum af 17. juni 1952 | • 312 |
| Bilag 4. Poul Andersens og Alf Ross’ responsum af 17. juni 1952, men med Ross’ ændrede særudtalelse fra januar 1953 | • 319 |
| Bilag 5. Statsminister Erik Eriksens brev af 13. august 1952 med den officielle anmodning om foreleggelse af spørgsmålet for Landsrådet | • 322 |
| Bilag 6. Statsminister Erik Eriksens brev af 13. august 1952 til landshøvding Lundsteens personlige og strengt fortrolige orientering | • 324 |
| Bilag 7. FN-resolution 567 (VI) af 18. januar 1952 med den første faktorliste | • 326 |
| Bilag 8. FN-resolution 648 (VII) af 10. december 1952 med den anden faktorliste | • 329 |
| Bilag 9. FN-resolution 742 (VIII) af 27. november 1953 med den tredje faktorliste | • 332 |
| Bilag 10. FN-resolution 849 (IX) af 22. november 1954 (Grønlandsresolutionen) | • 335 |
| Bilag 11. Organer af betydning for administrationen af Grønland | • 337 |
| Bilag 12. Jens Heinrich, <i>Statusændringen i 1953. Grønlændernes forhold til Danmark i perioden 1945-1954</i> | • 338 |
| Bilag 13. Margit Bech Larsen, <i>Islandske krav på Grønland</i> | • 354 |

Kilder • 364

Litteratur • 369

Kapitel 1

Indledning

Ved årsskiftet 2004-5 fremsatte Grønlands landsstyreformand Hans Enoksen over for statsminister Anders Fogh Rasmussen et ønske om en historisk udredning om omstændighederne i forbindelse med Grønlands ændrede status fra koloni til ligeberettiget del af riget ved grundlovsændringen i 1953. Baggrunden for landsstyrets ønske var bl.a. den grønlandske politiske debat, som efterfulgte udgivelsen i 2004 af bogen "The Right to National Self-Determination". Denne bog var blevet til på foranledning af Den Nordatlantiske Gruppe i Folketinget. På et møde den 12. april 2005 blev det mellem landsstyreformand Hans Enoksen og statsminister Anders Fogh Rasmussen aftalt, at en sådan historisk udredning skulle iværksættes. Det blev ligeledes aftalt, at Dansk Institut for Internationale Studier skulle anmodes om at forestå udredningen.

I regeringens kommissorium af 1. juni 2005 til Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) hedder det: "Regeringen anmoder Dansk Institut for Internationale Studier om at udarbejde en historisk udredning omhandlende perioden fra 1945 til og med 1954 om omstændighederne i forbindelse med Grønlands ændrede status fra koloni til ligeberettiget del af riget ved ændringen af grundloven i 1953, herunder begivenhedsforløbet i Danmark/Grønland og i FN i forbindelse med behandling af Danmarks meddelelse til FN herom."

Grønlands landsstyreformand og statsministeren var enige om kommissoriet. Endvidere har Statsministeriet sammen med kommissoriet tilsendt DIIS et notat af 4. marts 2005 fra Grønlands Hjemmestyre benævnt "Uddybning af spørgsmålet vedr. analyse om processen forud for Grønlands statusændring i 1953. Det var statsministerens forventning, at udredningen bl.a. ville forholde sig til de i notatet indeholdte spørgsmål. Kommissoriet og notatet er aftrykt som henholdsvis bilag 1 og 2. Med brev af 27. juni 2005 accepterede DIIS's bestyrelse at påtage sig opgaven.

DIIS fremlægger hermed den ønskede udredning. Udredningen er udarbejdet af seniorforsker, dr.scient.pol. Erik Beukel, seniorforsker, dr.phil. Frede P. Jensen og universitetslektor, ph.d. Jens Elo Rytter. De er blevet bistået af seniorforsker, mag.art. Svend Aage Christensen, stud.mag.art. Iben Bjørnsson, stud.mag.art. Margit Bech Larsen og stud.mag. Gry Thomasen. Pd.d.-studerende Jens Heinrich, Ilisimatusarfik, har været ansat som forskningsassistent i 2 måneder og har gennemgået den relevante periodes grønlandske presse. Jens Heinrichs rapport herom er aftrykt som bilag. Foruden i bogform kan udredningen hentes på DIIS's hjemmeside på adressen <http://www.diis.dk>.

Det arkivmæssige grundlag for DIIS's undersøgelse har især været de berørte statslige myndigheders akter, primært i Rigsarkivet, hvortil kommer akter fra Folketingets Bibliotek og Arkiv, Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv, Arktisk Institut og Grønlands Nationalmuseum & Arkiv, Nuuk. De statslige myndigheders samlinger i Rigsarkivet rummer foruden de danske akter også det store, meget udførlige materiale, som var et resultat af Grønlandsspørgsmålets behandling i FN. Desuden har en række privatarkiver

været gennemgået, blandt dem Hermod Lannungs privatarkiv i Rigsarkivet og Alf Ross' privatarkiv i Det Kongelige Bibliotek. For en omfattende fortægnelse over de gennemgåede arkiver henvises til fortægnelsen bag i bogen.

I udlandet er FN's arkiv i New York gennemgået. Generelt må man nok konstatere, at for kernen i denne udrednings problemstillinger er akterne i København vigtigere end FN-akterne. Dette er måske ikke så mærkeligt, når man betænker vilkårene i en stor international organisation, hvor både det administrative apparat og medlemslandene kan have visse reservationer vedrørende graden af fortrolighed i organisationens arkiv. Akter vedrørende dele af generalsekretærs Trygve Lies embedsperiode er afleveret til det norske udenrigsministerium, som velvilligt, men uden resultat, har eftersøgt materiale af relevans for undersøgelsen i Lies arkiv. En anden højt rangerende FN-embedsmand, Andrew Cortier, har afleveret akter til Columbia universitetets manuskriptsamling i New York. Også disse akter har været undersøgt, men gav ikke noget resultat. Det indflydelsesrige amerikanske Council on Foreign Relations har afleveret sine akter, heriblandt fortrolige rapporter fra en lang række vigtige arbejdsgrupper, til Seeley G. Mudd Manuscript Library på Princeton universitetet. Disse akter er gennemgået for oplysninger om, hvordan man i perioden fra slutningen af 1930'erne til begyndelsen af 1950'erne i toneangivende amerikanske kredse så på spørgsmål om strategi og afkolonisering. Tiden har ikke tilladt nogen større undersøgelse i det amerikanske rigsarkiv (NARA).

Den 26. april 2006 afholdtes et møde i DIIS, hvor professor Gudmundur Alfredsson fremlagde sin opfattelse af nogle af de spørgsmål, som behandles i udredningen. I mødet deltog repræsentanter for DIIS's bestyrelse, udrederne, samt en række indbudte grønlandske og danske interesserenter.

Under Erik Beukels og Frede P. Jensens ophold i Nuuk i september 2006 blev der den 12. september afholdt et seminar på Ilisimatusarfik, Grønlands Universitet, med forskere fra universitetet, ligesom også Grønlands nationalmuseum og landsarkiv var repræsenteret. Seminaret blev ledet af rektor Ole Marquardt. På seminaret blev der diskuteret generelle spørgsmål omkring studiet af Grønlands historie og enkelttemaer af betydning for udredningsarbejdet.

Den 13. september 2006 havde Erik Beukel og Frede P. Jensen et møde i Nuuk med landsstyreformand Hans Enoksen og repræsentanter for landsstyret. På mødet blev der givet en fremskridtsrapport og drøftet en række af de emner, som behandles i udredningen. Under opholdet havde udrederne ligeledes en samtale med forfatteren Jørgen Fleischer.

Den 14. november 2006 havde udrederne en samtale med Niels Højlund og den 21. november 2006 med fhv. minister, professor, dr.jur. Isi Foighel.

Den 23. november 2006 havde følgende venligt stillet sig til rådighed for en uformel samtale med udrederne: professor, dr.jur. Hanne Petersen, professor, dr.jur. Frederik Harhoff, professor, dr.h.c. Robert Petersen og professor, Ph.d. Ole Spiermann.

DIIS takker alle de ovennævnte, samt det arkivpersonale, der på forskellig vis har assisteret udrederne.

Udredningens 12 kapitler er organiseret sådan, at kapitlerne 2-5 giver elementer til en generel forståelsesmæssig ramme for Grønlandsspørgsmålet 1945-54. Kap. 2 gennemgår de relevante historiske baggrundsfaktorer i forholdet mellem Grønland og Danmark før 1945, kap. 3 behandler emnet ud fra de tre nøglebegreber suverænitet, selvbestemmelse og afhængighed, kap. 4 gennemgår en vigtig side af den internationale sammenhæng, nemlig afkoloniseringsprocessen i FN, mens kap. 5 ser på retsnormernes udvikling. Kapitel 6 gennemgår de politiske processer i Danmark og i Grønland samt forbindelserne mellem de to i årene 1945-50, hvor der blev taget en række vigtige danske og grønlandske initiativer. Kapitlerne 7-8 og 10-11 ser på behandlingen af Grønlandsspørgsmålet i FN i årene 1945-50, 1951-52, 1953 og 1954. Kap. 9 behandler de politiske processer i Danmark og i Grønland samt forbindelserne mellem dem i årene 1951-53, umiddelbart før grundlovsændringen i 1953, hvor Grønland var på vej mod forfatningsmæssig ligestilling. Kap. 12 rummer udredningens konklusioner.

I udredningen tales der for det meste om ”grønlændere”. Enkelte steder tales der dog om ”eskimoer”. Siden 1977 er ”Inuit” den officielle fællesbetegnelse for de arktiske folk, hvortil grønlænderne hører. Hvor man i dag ville bruge denne betegnelse og ikke ordet ”eskimo”, er betegnelsen ”eskimo” alligevel brugt i udredningen. Det skyldes alene det forhold, at det er den betegnelse, der bruges i undersøgelsens kildemateriale, og at en stadig skiften mellem de to betegnelser ville kunne skabe misforståelser.

Arbejdet har løbende været fulgt af DIIS’s bestyrelse. Udredningen afgives på bestyrelsens ansvar. DIIS’s bestyrelse er sammensat således: Professor, dr.scient.pol. Georg Sørensen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet (bestyrelsesformand), seniorforsker, ph.d. Lars Buur, DIIS (udpeget af medarbejderne ved instituttet), afdelingschef Kristian Fischer, Forsvarsministeriet, styrelsesformand, professor, dr.phil. Holger Bernt Hansen, Center for Afrikastudier (næstformand), professor, ph.d. Henrik Secher Marcussen, Institut for Geografi og Internationale Udviklingsstudier, Roskilde Universitetscenter, lektor, ph.d. Marianne Rostgaard, Institut for Historie og Internationale Studier, Aalborg Universitet, udenrigsråd, ambassadør Carsten Staur, Udenrigsministeriet, professor Finn Tarp, Økonomisk Institut, Københavns Universitet, lektor, mag.art., lic.phil. Ingolf Thuesen, Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier, Københavns Universitet, ambassadør K. Erik Tygesen og lektor, ph.d. Marlene Wind, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.

Dansk Institut for Internationale Studier

København, den 19. december 2006

Kapitel 2

Grønland og Danmark før 1945

Indledning

Med henblik på en kortfattet omtale af historiske baggrundsfaktorer, som er vigtige for at forstå udviklingen i Grønlandsspørgsmålet i årene 1945-54, gennemgår dette kapitel sider af forholdet mellem Grønland og Danmark før afslutningen af 2. verdenskrig i 1945.¹

Udgangspunktet er, at kombinationen af 200 års dansk grønlandspolitik og åbningen af Grønland under 2. verdenskrig udgør en egenartet historisk baggrund for Grønlands overgang fra koloni til forfatningsmæssigt ligestillet del af riget i 1953. Gennemgangen falder i tre dele. *For det første* omtales nogle særlige træk, som karakteriserede den danske tilgang til kolonierne Grønland. *For det andet* omtales Grønlands rolle under 2. verdenskrig, hvor andre lande på en helt anden måde end tidligere fik afgørende betydning for udviklingen af de dansk-grønlandske relationer. *For det tredje* uddybes og sammenfattes hvorledes 2. verdenskrig blev et vendepunkt, der kraftigt fremskyndede udviklingen i det grønlandske samfund og de følgende års store ændringer i dansk grønlandspolitik.

Grønland som dansk koloni

Fra 1721 blev Grønland koloniseret af den dansk-norske præst Hans Egede. Koloniseringen var motiveret dels af ønsket om at missionere blandt eskimoerne, dels af ønsket om at drive handel med grønlænderne og udnytte mulighederne for fiskeri og hvalfangst i farvandene omkring øen. Hans Egedes missionsvirksomhed fik god hjælp af norske og danske købmænd og senere den danske stat (kongen). Generelt spillede den grønlandsksprogede lutherske kirke en central rolle for udviklingen af den grønlandske kultur og identitet.² Efter Hans Egedes ankomst blev der i løbet af 1700-tallet anlagt kolonisteder på Vestkysten fra Nanortalik i syd til Upernivik mod nord. Under Revolutions- og Napoleonskrigene i slutningen af 1700- og begyndelsen af 1800-tallet blev kontakten med Grønland begrænset af en stærk indskrænkning af sejladsen på Grønland, men ved freden i Kiel i 1814 mellem Danmark, England og Sverige blev Grønland – sammen med Færøerne og Island – fortsat tildelt Danmark. I de følgende tiår og op gennem 1800-tallet blev det danske engagement i Grønland udvidet og intensiveret, bl.a. blev der anlagt omkring 50 mindre handelspladser

¹ For generelle fremstillinger af Grønlands historie henvises til bl.a.: Jørgen Fleischer, *Grønlands Historie – Kort Fortalt* -, 2003; Finn Gad, *Grønland*, 1984; Mads Lidegaard, *Grønlands Historie*, 1991. Grønlands nyeste historie indtil hjemmestyrets indførelse i 1979 er gennemgået i Tupaarnaq Rosing Olsen, *I Skyggen af kajakkerne. Grønlands politiske historie 1939-79*, 2005.

² Se bl.a. to artikler af Robert Petersen om hhv. missionærerne og handelen, Bent Gynther og Aqigssiaq Møller, *Kalaallit Nunaat. Gyldendals Bog om Grønland*, 1999, s. 191-98 og 199-206.

(udsteder) for at sikre forsyningerne til den grønlandske befolkning.³ Fra 1857 indførtes i hver koloni sogneforstanderskaber, der bestod af danske embedsmænd og et antal medlemmer valgt af grønlænderne, sædvanligvis de mest ansete fanger. Deres opgave var især at forestå fattighjælpen, yde hjælp til anskaffelse af fangstredskaber samt fungere som en slags domstole i første instans. De blev begyndelsen til et begrænset lokalt selvstyre i Grønland.⁴

Sideløbende med den fremadskridende udvikling af det danske engagement i Grønland voksede der et sæt grundlæggende holdninger til Grønland som dansk koloni frem. Disse deltes især af danskere i Grønland og den kreds af danske politikere og embedsmænd, der beskæftigede sig med Grønland, men i vid udstrækning også af den brede befolkning. Central var fascinationen af Grønland som et sårbart land, der var omgivet af en særlig strålekrans og havde behov for beskyttelse fra Danmark. Et andet karakteristisk træk var, at Grønland kun undtagelsesvis var et konfliktpørgsmål i dansk politik, og der var bred enighed om gradvist og med stor forsigtighed at give grønlænderne et begrænset selvstyre. I forlængelse heraf omtales forholdet til andre lande, der blev af større betydning i perioden mellem de to verdenskrige og forstærkede opfattelsen af Grønland som en sårbar del af det danske rige.

Auraen omkring den sårbare koloni

Det var et gennemgående træk i de danske holdninger til besiddelserne i Grønland, at Grønland som økonomisk, socialt (herunder sundhedsmæssigt) og politisk tilbagestående land både var unik og yderst sårbar. Derfor var Danmark forpligtet til at beskytte grønlænderne og deres skrøbelige samfund mod ødelæggende indflydelse udefra og så vidt muligt fremme Grønlands udvikling mod et moderne samfund. Kombineret med disse patriarchalske holdninger fandtes der i Danmark en stærk Grønlands-romantik, som blev formet af, at Grønland var en fjernt beliggende ø med en etnisk særege befolkning og en enestående natur. Det romantiske billede forstærkedes af fascinerende fortællinger fra Knud Rasmussens og Peter Freuchens farefulde færden over indlandsisen og udforskning af fjerne dele af Grønland. Mere end 50 grønlandsekspeditioner i slutningen af det 19. og begyndelsen af det 20. århundrede skabte grundlaget for antropologiske studier af samspillet mellem sociale forhold og kulturelle forestillinger i Grønland, og sammen med udforskningen af andre fjerne lande bidrog de til den særlige Grønlandsaura uanset deres faglige og professionelle formål.⁵ Grønlandsromantikken blev samtidig kombineret med ansvarsfølelse: uden dansk beskyttelse grønlændernes fordærv og for at lede den grønlandske befolkning frelst gennem civilisationens farer måtte den på alle områder være skærmet mod skadelig

³ Den Store Danske Encyklopædi, bind 8, 1997, s. 34; Finn Gad, *Grønland*, s. 146f. og 211f.; Finn Gad, "Den Nyere Kolonisations Historie Til 1939", Kaj Birket-Smith (red.), *Grønlandsbogen*, I, 1950, s. 275-304.

⁴ Finn Gad, *Grønland*, s. 225f. Sogneforstanderskaber var blevet indført i Danmark i 1841 som en slags forløber for folkestyret.

⁵ Perioden omkring århundredeskiftet var de store rejsers og ekspeditioners tid, hvor Grønland (sammen med Centralasien og Nordafrika) blev berejst og udforsket, jf. Ole Høiris, *Antropologien i Danmark. Museal etnografi og etnologi 1860-1960*, 1986, s. 57-80.

indflydelse af åndelig og økonomisk art.⁶ Grønlænderne blev opfattet som ”eksemplariske ædle vilde”, der havde tilpasset sig et vanskeligt miljø, og hvis kultur havde behov for danskernes værn mod en farlig omverden.⁷

Også Danmark som rige var sårbar på en måde, som gjorde Grønlandsspørgsmålet til noget særligt for mange danskere. Danmark var gennem flere hundre år blevet stadig mindre, og derfor var det endnu vigtigere at bevare de danske kolonier i Grønland. Det var på den baggrund en stor og festlig begivenhed, som bekræftede tilknytningen mellem Grønland og Danmark, da Grønland i 1921 for første gang fik besøg af den danske konge og dronning i anledning af 200-året for Hans Egedes ankomst.⁸ Ni år senere aflagde Stauning som den første statsminister besøg i Grønland og bekræftede tilhørsforholdet til Danmark samtidig med, at Danmarks beskytterrolle over for den sårbare koloni blev slætt fast.⁹ En særlig udløber af sårbarheds- og beskyttelестankegangen var det forhold, at Grønland i høj grad var afspærret fra omverdenen. Ét var, at simple sprogproblemer samt kommunikations- og transportforhold gjorde, at Grønland i vidt omfang var lukket for fremmede. Men desuden var afspærringen en følge af den danske politik og gjaldt også for danskere, som ikke var i Grønlands Styrelses tjeneste eller medlemmer af regeringen eller Rigsdagen. Tilladelse til journalistiske reportagerejser blev kun sjældent givet og da som en særlig gunstbevisning til de heldige, som indebar, at de pågældende lagde bånd på presserreportager efter besøget.¹⁰

Monopolet

Opfattelsen af Grønland som en sårbar koloni udvikledes i et samspil med en række økonomiske og sociale foranstaltninger, der både var et udslag af denne grundholdning og forstærkede den. I 1776 blev Den Kongelige Grønlandske Handel (KGH) oprettet og fik eneret på al handel med Grønland – et monopol der først blev ophævet i 1950 i forbindelse med de nye Grønlandslove, jf. kapitel 6. Som et vigtigt træk ved Grønlands kolonistatus stod KGH indtil 1908 også for administrationen af Grønland. Principperne for handelen blev fastsat i en omfattende instruks i 1782, der med enkelte ændringer var gældende til begyndelsen af 1900-tallet og i principippet helt frem til 1950.¹¹ KGH opkøbte og bearbejdede samt sørgede for det videre salg og eksport af varer produceret i Grønland (den såkaldte indhandling), og det stod for indførslen og salget af udefrakommende varer i Grønland (den såkaldte udhandling). Varerne blev købt og solgt til priser, KGH selv fastsatte efter en bedømmelse af, hvad grønlænderne behøvede, eller hvor nødvendig en vare var sammenholdt med den grønlandske produktion, og det skete uden særligt hensyn til den

⁶ Jf. Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume, *I Blokopdelingens Tegn 1945-1972*, Dansk Udenrigspolitisk Historie 5, 2005, s. 56; Johannes Lindskov Hansen, ”Da Grønland blev frit”, H.C. Hansen og Jul. Bomholt (red.), *Hans Hedtoft. Liv og virke*, 1955, s. 212.

⁷ Jens Heinrich, *Grønlænderes holdninger til forholdet til Danmark og statusændringen i 1953 i perioden 1946 til 1954*, notat, 2006, s. 15.

⁸ Jørgen Fleischer, *Anf. arb.*, s. 52-3; Finn Gad, ”Den Nyere Kolonisations Historie Til 1939”, s. 299.

⁹ Stauning udgav i 1930 en bog om sin færd til Grønland, som blev genudgivet i 1999, jf. Th. Stauning, *Min Grønlandsfærd*, Med efterskrift af Søren Stauning, 1999.

¹⁰ Niels Højlund, *Krise Uden Alternativ. En analyse af dansk grønlandsdebat*, 1972, s. 18.

¹¹ Finn Gad, *Grønland*, s. 178f. og 218; Axel Kjær Sørensen, *Danmark-Grønland i det 20. århundrede – en historisk oversigt*, 1983, s. 12.

internationale prisudvikling. Det eventuelle underskud herved og omkostningerne ved administrationen af Grønland skulle iflg. en ide om, at Grønland finansielt og økonomisk skulle hvile i sig selv, dækkes af indtægterne fra kryolitbrydningen i minen ved Ivittuut i Sydvestgrønland, som Kryolitselskabet Øresund havde eneret på brydningen af mod at betale en betydelig afgift til staten¹²

KGH's monopol betød, at det blev en central bestanddel af den danske kolonipolitik, at privat erhvervsvirksomhed ikke var tilladt i Grønlands tid som koloni (bortset fra de sidste tre år, jf. kap. 6), og at KGH tog sig af al økonomi ud over husholdningsstadiet. Det blev flere gange drøftet at åbne økonomien for en form for privat foretaksomhed, men overvejelserne endte altid med, at det ville være ødelæggende for grønlænderne. Normale markedsmekanismer var erstattet af statsligt fastsatte grønlandske 'behov' og 'rimelige' priser baseret på, hvad der var 'til bedste' for grønlænderne. Den økonomiske struktur i Grønland var således baseret på paternalistiske principper, og samlet set giver det hverken mening at konkludere, at KGH's virke var ren veldædig eller simpel udbytning af grønlænderne.

Foruden stridigheder med andre nærliggende lande, jf. nedenfor, gav monopolet anledning til konflikter med andre dele af rigsfællesskabet, idet færinger i 1920'erne og 1930'erne ønskede at drive fiskeri nær Grønlands kyster, hvorved de kom i strid med monopolet. I 1939, hvor konflikten var gået i hårdknude, måtte regeringen i København skære igennem og fik en lov hurtigt gennemført, der gav færingerne visse fiskerirettigheder i grønlandske farvande samt støttepunkter på land. Da loven blev vedtaget uden, at de grønlandske Landsråd var blevet spurgt som foreskrevet af Styrelsесloven af 1925, forårsagede det bitterhed i Grønland.¹³

Konsensus

I det politiske liv i Danmark var Grønland kun i undtagelsestilfælde et stridsspørgsmål. Der var ingen iøjnefaldende økonomiske eller udenrigspolitiske interesser forbundet med øen, som kunneække offentlighedens opmærksomhed. Ved valg til Rigsdagen var Grønland aldrig et fremtrædende emne, og der var ingen stemmer at hente i Grønlandspolitikken. Grønlænderne havde jo ikke stemmeret til Rigsdagen, og da der ikke som i andre kolonilande var foregået en udvandring fra moderlandet til kolonien, havde kun et fåtal af danskere familiære bånd til Grønland. KGH's monopol blev lejlighedsvis diskuteret og kritiseret, men på Rigsdagen var der overvejende tilslutning til, at det både økonomisk, sundhedsmæssigt og moralsk ville være ødelæggende for grønlænderne, hvis øen pludselig blev åbnet: monopolet skulle netop give grønlænderne tid til at modnes til et mere åbent og friere samfunds vilkår. Kort sagt var ingen af de forhold til stede, som i andre europæiske kolonilande gjorde oversøiske besiddelser til et stridsspørgsmål mellem de politiske partier og et emne i den offentlige debat.¹⁴ Alt i alt var Grønland i politisk sammenhæng som overvejende hovedregel

¹² Erik Rasmussen, *Velfærdsstaten på vej. 1913-1939*, 1971, s. 395; se også to artikler af Daniel Thorleifsen: 'Det lukkede land' og 'Det danske kolonistyre', Bent Gynther og Aqigssiaq Møller, *Kalaallit Nunaat. Gyldendals Bog om Grønland*, 1999, s. 217-22 og 223-32; Niels Bjerrum, Julius Thomsen, *Tidsskrift for Industri*, 1909, s. 65-7.

¹³ Finn Gad, "Den Nyere Kolonisations Historie Til 1939", s. 301-2.

¹⁴ Niels Højlund, *Anf. arb.*, s. 18.

først og fremmest nogle administrative problemer, som blev behandlet af Grønlands Styrelse. Det var karakteristisk, at Grønlands Styrelse nød sig så, at Rigsdagens grønlandsudvalg, der blev oprettet efter vedtagelsen af Styrelsесloven af 1925, jf. nedenfor, blandede sig i dens sager. I mangel af både et selvstændigt informationsgrundlag og substancial uenighed mellem de politiske partier om grønlandspolitikkens indhold var der sådan set heller ikke megen brug herfor.¹⁵

Den brede enighed bag grønlandspolitikken illustreres af afstemningsmønstret ved vedtagelsen af de tre vigtigste Grønlandslove i første halvdel af det 20. århundrede. Loven i 1908 ("Lov om Styrelse af Kolonierne i Grønland"), der oprettede grønlandske kommuneråd (i alt 62) og to Landsråd og samtidig udskilte administrationen fra KGH, der blev overført til et nyoprettet "Styrelsen af Kolonierne i Grønland", blev enstemmigt vedtaget i både Folketinget og Landstinget. Det samme gjaldt Styrelsесloven af 1925, der indførte et nyt organ på kolonidistrikt-basis, sysselrådet, hvor distrikts kommunerådsformænd og landsrådsmedlemmer havde sæde.¹⁶ Undtagelsen fra konsensusmønstret var revisionen i 1912 af 1908-loven, der brød med adskillelsen mellem handel og administration med henvisning til de praktiske problemer, gennemførelsen havde medført. Mens Landstinget vedtog loven enstemmigt, stemte Socialdemokratiet og Det radikale Venstre imod i Folketinget med den begründelse, at der ikke var fremlagt dokumentation for, at en adskillelse mellem handel og administration var uigenførlig.¹⁷

I sommeren 1939 blev der i København indledt forhandlinger mellem Rigsdagens grønlandsudvalg, Grønlands Styrelse og repræsentanter for Landsrådene om veje til at forbedre Grønlands situation på specifikke områder (sundhed, uddannelse, mv.) og evt. revidere 1925-loven. Forhandlingerne måtte afbrydes umiddelbart efter udbruddet af 2. verdenskrig i september 1939 og blev først genoptaget efter krigen, jf. kap. 6.

Forholdet til andre lande: den sårbarer suverænitet

Opfattelsen af Grønland som et sårbart land, der havde brug for Danmarks beskyttelse, eksisterede sideløbende med, at det langt op i 1900-tallet langt fra var givet, at hele Grønland var dansk koloniområde. Med andre ord: også Grønland som en anerkendt del af det danske rige var sårbar. Ufordringerne til Danmarks suverænitet over Grønland kom fra lande, der normalt regnedes blandt Danmarks venner, især USA, Storbritannien og Norge, og imellem disse lande var der også et konkurrenceforhold om adgangen til Grønland. Således tog USA afstand fra mere eller mindre åbenlyse britiske forsøg på at knytte Grønland til sig.¹⁸ Internt i Danmark var der også tvivl om vor suverænitet over hele Grønland. I 1920 hed det således i et anerkendt leksikon, at "[e]n stor Del" af Grønland var dansk koloniområde, idet Vestkysten fra Kap Farvel til området nord for Upernivik samt den i Ammassalik-distriket i Østgrønland anlagte koloni var internationalt anerkendte som hørende under dansk

¹⁵ Erik Rasmussen, *Anf. arb.*, s. 394-9.

¹⁶ Axel Kjær Sørensen, *Anf. arb.*, s. 27-37 (om 1908-loven) og s. 70-3 (om 1925-loven); se også Finn Gad, *Grønland*, s. 236-48.

¹⁷ P.P. Sveistrup, Rigsdagen og Grønland, *Den Danske Rigsdag 1849-1949*, Bd. VI, 1953, s. 257-60.

¹⁸ Nancy Fogelson, Greenland: Strategic Base on a Northern Defense Line, *The Journal of Military History*, Vol. 53, No. 1, January 1989, s. 52-63.

kolonisation. De øvrige strækninger var ifølge samme kilde ikke internationalt anerkendte som hørende til Danmark.¹⁹

Regeringen i København var tydeligvis bevidst om den uklare situation, og den bragte flere gange spørgsmålet på dagsordenen i forhandlinger med andre lande. Da Danmark i 1916 solgte de Vestindiske øer til USA, ønskede man fra dansk side, at USA skulle anerkende Danmarks suverænitet over hele Grønland. Det skete også, men uden at ordet suverænitet blev anvendt, idet USA i en erklæring fastslog, at ”den amerikanske regering ikke vil modsætte sig, at Danmark udvider sine politiske og økonomiske interesser til hele Grønland”.²⁰ En af grundene til det danske ønske om USA’s anerkendelse var, at der i den amerikanske debat siden købet af Alaska i 1867 havde været fremsat forslag om, at USA skulle købe Grønland. Desuden antog man fra dansk side, at en amerikansk udmelding om anerkendelse af Danmarks suverænitet ville påvirke andre landes holdning i samme retning. Som det fremgår, havde den amerikanske anerkendelse i 1916 dog en nok så betinget form, og i en særlig note i 1920 præciserede USA yderligere, at anerkendelsen ikke indebar en accept af Danmarks ret til at sælge Grønland til et tredjeland. Herved var det blevet endnu klarere, at den af Danmark ønskede ubetingede anerkendelse var vanskelig at opnå. En anden indikator på den sårbare suverænitet var, at Danmark på samme tid tilskyndede England til at anerkende Danmarks overhøjhed over øen, men anerkendelsen kom først efter en række besværlige konsultationer, der inddrog bl.a. Canada og USA, og var da ledsaget af en ensidigt påberåbt ret fra britisk side til at blive konsulteret, hvis Danmark ville sælge Grønland.²¹ På baggrund af denne usikkerhed udstedte indenrigsminister Sigurd Berg derfor en bekendtgørelse i 1921 ved 200 års jubilæet for Hans Egedes ankomst til Grønland, som fastslog, at da der fra dansk side var oprettet handels-, missions- og fangststationer på både vestkysten og østkysten af Grønland, var hele Grønland herefter inddraget under de danske kolonier og stationer og den danske styrelse af Grønland.²² Længe var det således mere rigtigt at tale om de danske kolonier i Grønland end om Grønland (som en helhed) som en dansk koloni.

Suverænitetsspørgsmålet førte til direkte strid med Norge. Nordmændene havde især siden 1. verdenskrig haft fangst- og fiskeriinteresser på østkysten, og i begyndelsen af 1930’erne blussede konflikten op. For at hjælpe norske fangstfolk i Østgrønland i en strid med danske fangstfolk fik en norsk ekspeditionsleder i 1930 af den norske regering tildelt politimyndighed over nordmænd i området. For den danske regering var det en provokation, og regeringen protesterede. I sommeren 1930 okkuperede to norske fangstmænd på egen hånd en del af Østgrønland i kong Håkons navn, og efter kraftige opfordringer fra stærkt nationalt engagerede grupper i Norge anerkendte den norske regering efter en vis tøven okkupationen. Flere norske besættelser af områder i Østgrønland fulgte. Med støtte fra de grønlandske Landsråd indstævnede Danmark Norge for Den internationale Domstol i Haag.

¹⁹ Salmonsens Konversations Leksikon, Bind X, Anden Udgave, Chr. Blangstrup (red.), MCMXX, s. 288.

²⁰ Bo Lidegaard, *Overleveren 1914-1945*, Dansk Udenrigspolitisk Historie 4, 2003, s. 81 og 177-8.

²¹ Bo Lidegaard, *Anf. arb.*, s. 179-80.

²² ”Bekendtgørelse Nr. 304 af 10. maj 1921”, *Lovtidende for 1921* Nr. 27, udg. 2. juni 1921.

Striden endte med, at Domstolen i 1933 tilkendte Danmark suveræniteten over hele Grønland.²³

Grønland mellem Nordamerika og Europa: 2. verdenskrig

Grønlands udvikling og betydning under 2. verdenskrig blev formet af øens militærstrategiske rolle i forhold til de krigsførende parter, som i april 1941 førte til Grønlandsoverenskomsten mellem USA og Danmarks uafhængige gesandt i Washington, Henrik Kauffmann. De konkrete politiske konsekvenser heraf var imidlertid flertydige, som det illustreres af de uensartede perspektiver, der blev anlagt af Kauffmann og Eske Brun, som fra 1941 var eneste landsfoged i Grønland.

I skyggen af 2. verdenskrig: amerikanske overvejelser og forslag

Den militærstrategiske interesse for Grønland går tilbage til 1. verdenskrig, og op gennem 1930'erne forstærkedes den med den øgede krigstrussel i Europa.²⁴ Ved udbruddet af 2. verdenskrig i efteråret 1939 fokuserede den amerikanske regering og de militære planlæggere på det nordatlantiske område som en sårbar transportroute til europæiske demokratier, først og fremmest Storbritannien, og til etablering af forsvarslinjer imod et eventuelt tysk angreb. I denne sammenhæng udvikledes interessen for Grønland som et sikkerhedspolitisk aktiv som led i bestræbelserne på at sikre forbindelserne over Atlanterhavet og opbygge det økonomiske og militære grundlag for krigen mod Nazityskland.

Som et vigtigt eksempel kan nævnes, at på et møde om forsvaret af Nordamerika i den indflydelsesrige tænkertank ”Council on Foreign Relations” (CFR) i efteråret 1939 blev der fremført den opfattelse, at Grønland (som Færøerne og Island) var en trædesten fra Nordeuropa til Nordamerika. Grønland lå vel placeret til flybaser og var derfor af stor betydning for USA, bl.a. fordi Danmark var et svagt land, som ikke kunne forsvare sig i tilfælde af invasion. Tyskland var en trussel mod Danmark, og hvis Tyskland besatte de danske øer i Nordatlanten, ville det være en trussel mod USA, og det blev derfor diskuteret, hvad USA skulle gøre, hvis Danmark blev erobret, og kontrol med de nordatlantiske øer overgik til erobreren.²⁵ Få måneder senere blev der stillet flere konkrete forslag om, at USA skulle købe Grønland af Danmark. Det skete i CFR få uger før den tyske besættelse af Danmark 9. april 1940 og igen umiddelbart efter, da der i Kongressen blev fremsat forslag om køb af Grønland.²⁶ Forslagene blev ikke fulgt op af administrationen, men den tidligere

²³ Finn Gad, *Grønland*, s. 270-4; Finn Gad, ”Den Nyere Kolonisations Historie Til 1939”, s. 303-4.; *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, Bilag, Dansk Udenrigspolitisk Institut, 1997, s. 50; en gennemgang af konflikten før dommen i Haag er: Lawrence Preuss, The Dispute Between Denmark And Norway Over The Sovereignty of East Greenland, *The American Journal of International Law*, Vol. 26, No. 3, July, 1932, s. 469-87.

²⁴ Nancy Fogelson, *Anf. arb.*, s. 51-63.

²⁵ *The Defense of North America*, Council on Foreign Relations. Study Group Reports, Digest of a Study Group Meeting, September 9, 1939, s.7-8. Der blev brugt formuleringen ”if the German flag were planted on these northern islands”.

²⁶ Forslaget om at købe Grønland blev fremsat i Kongressen 18. april 1940, jvf. *Congressional Record-House. 76th Congress, 3rd Session*, s. 4770.

fremførte ide om at købe Grønland var hermed offentligt fremsat som en metode til at afværge en sikkerhedspolitisk trussel i den konkrete situation domineret af udbruddet af 2. verdenskrig. I diskussionsoplæg i CFR i foråret 1940 blev det slæt fast, at overdragelse af suveræniteten over Grønland til Tyskland ville udgøre en krænkelse af Monroe-doktrinen fra 1823, hvis grundtanke var, at USA vil anse enhver udvidelse af europæiske magters interesser på de amerikanske kontinenter for en trussel mod USA's sikkerhed. Generelt var der på denne tid en stærkt stigende amerikansk interesse for at etablere baser i Grønland og i hvert fald undgå fjendtlige baser eller direkte tyske actioner mod Grønland, som der især var fare for på øens tyndt beboede nordøstlige kyst, hvor de som andre steder på Grønland ville udgøre en direkte og uacceptabel trussel mod USA.

USA, Grønland og Danmark efter 9. april

Nogle uger efter besættelsen af Danmark 9. april 1940, hvor Henrik Kauffmann som gesandt i Washington undsagde regeringen i det tyskbesatte København og erklærede sig som uafhængig gesandt, gav den amerikanske interesse for Grønland sig udslag i, at der ankom en amerikansk diplomatisk repræsentant til Godthåb. Det lykkedes efterhånden Kauffmann at etablere sig som en selvstændig magtfaktor i det dansk-amerikanske forhold, og et af midlerne var, at han pressede på for at få overdraget ansvaret for at bevare Grønland dansk samtidig med, at han var klar over, at Grønland kunne blive et vigtigt aktiv for gesandtskabet i dets bestræbelser på at blive anerkendt. Allerede to dage efter besættelsen var der oprettet kontakt mellem Grønland og USA, og i den følgende tid foregik en intens telegramkorrespondance mellem Kauffmann og landsfogederne, Eske Brun i Nordgrønland og Aksel Svane i Sydgrønland.²⁷ I Grønland anså man USA for at være det eneste land, der var i stand til at klare forsyningen af Grønland, og Kauffmann engagerede ambassaden i Washington i arbejdet med at sikre forsyningerne.²⁸ Et par dage efter besættelsen oprettede Kauffmann uden at have konsulteret Udenrigsministeriet i København en særlig Grønlandskommission bestående af fremtrædende dansk-amerikanere og amerikanere med tilknytning til Danmark, herimellem flere tidligere amerikanske ambassadører i København, der fik til opgave at beskytte danske interesser i Grønland, som med besættelsen var blevet en 'herreløs' dansk koloni.²⁹ Kauffmanns aktiviteter blev udfoldet i en situation præget af samarbejde og konkurrence med landsfogederne, hvor de sidstnævnte efterhånden blev trængt i defensiven. Få uger efter besættelsen havde Brun og Svane bedt Kauffmann fungere som deres gesandt i Washington, og samtidig havde de budt ideen om udsendelse af en amerikansk diplomatisk repræsentant i Godthåb velkommen. Denne tilnærmelse til Kauffmann og USA var nok så meget udtryk for den tvangssituation, de befandt sig i, end et selvstændigt mål. Alt foregik med nødtvungent accept fra Udenrigsministeriet i København, der ikke kunne gøre andet end bøje sig for Kauffmanns helt usædvanlige selvstændighed og aktivisme i en hovedstad uden for det besatte Danmarks rækkevidde.

²⁷ En del kopier findes RA, K.H. Oldendows papirer. Grønland under krigen 1940-1944, pk. 3.

²⁸ Tupaarnaq Rosing Olsen, *Anf. arb.*, s. 11.

²⁹ Betegnelsen den 'herreløse' danske koloni er hentet fra Bo Lidegaard, *Anf. arb.*, s. 454; se også s. 410-13; Bo Lidegaard, *I Kongens Navn. Henrik Kauffmann i Dansk Diplomati 1919-58*, 1996, s. 188-93, og Eske Brun, "Grønland Under Den Anden Verdenskrig", *Grønlandsbogen*, I, 1950, s. 306-7.

Den voksende amerikanske sikkerhedspolitiske interesse for Grønland blev afspejlet i en depeche til Udenrigsministeriet i København fra Henrik Kauffmann i september 1940. Indberetningen var tydeligvis motiveret af ønsket om at gøre det klart, at selv den mindste tysk inspirerede aktivitet i Grønland ville udløse en amerikansk (eller canadisk) besættelse, og skete det, ville det være usikkert, om Danmark fremover kunne opretholde sin suverænitet over Grønland.³⁰ Denne indberetning må have bidraget til at skærpe Udenrigsministeriets interesse for Danmarks evne til at opretholde suveræniteten over Grønland i en situation, hvor danske myndigheder var ude af stand til at udøve suveræniteten på stedet. Efter 9. april var der i de dele af centraladministrationen, som havde mest med forholdet til Grønland at gøre (Grønlands Styrelse og Udenrigsministeriet), en basal mangel på forståelse for, at et besat Danmark ikke af USA og andre lande omkring det nordlige Atlanterhav kunne betragtes som en almindelig suveræn stat med ret og evne til at handle frit som normalt i forhold til Grønland som koloni. Det var en misforståelse, som blev styrket af, at da de to grønlandske Landsråd trådte sammen i begyndelsen af maj til det første samlede Landsrådsmøde i Grønlands historie, vedtog de en troskabserklæring til den danske konge.³¹ Da man i København efterhånden blev klar over egen fundamentale mangel på erkendelse af et besat lands situation, bidrog det til en vedvarende nervøsitet i resten af besættelsestiden for, om den Henrik Kauffmann, man nødtvungent havde lade køre løbet i mangel af bedre alternativer, nu også gjorde det rigtige for at bringe dansk suverænitet over Grønland frelst gennem krigen.³²

Tankerne om at oprette flåde- og flybaser i Grønland fik en mere konkret form i Washington fra efteråret 1940, bl.a. efter britisk, canadisk og norsk pres. Storbritannien stod midt i en altafgørende overlevelseskrieg med det nazistiske Tyskland, som skabte et umiddelbart behov for en bredere militærindustriel basis end den, landet kunne etablere på egen jord. Derfor havde englænderne en livsvigtig interesse i så hurtigt som muligt at få oprettet støttepunkter på de nordatlantiske øer, som gjorde det muligt at overføre kortdistancefly, som i tusindvis blev fremstillet i USA og Canada, til Storbritannien ad luftvejen frem for via de sårbare nordatlantiske sølinjer. Set på den baggrund var oprettelsen af amerikanske baser på Grønland et nødvendigt led i den kæde af transatlantiske foranstaltninger, der gjorde det muligt for England at overleve de første år af krigen.³³ I november 1940 nævnte en embedsmand fra *State Department* for første gang over for Kauffmann muligheden af, at USA ville påbegynde etablering af baser i Grønland. En plan godkendt af præsident Roosevelt i februar 1941 om i samarbejde med landsfogederne at bygge baser, som kunne bruges af amerikanerne under krigen, blev dog ikke til noget. Det blev i stedet for et arrangement, hvor Kauffmann stod i centrum.

³⁰ Kauffmanns indberetning findes i RA, K.H. Oldendows papirer. Grønland under krigen 1940-1944, pk. 3; se også Bo Lidegaard, *I Kongens Navn.*, s. 166-7.

³¹ Erklæringen findes i RA, K.H. Oldendows papirer. Grønland under krigen 1940-1944, pk. 3.

³² Bo Lidegaard, *I Kongens Navn.*, s. 191-2.

³³ Bo Lidegaard, *Overleveren 1914-1945*, s. 453f.; se også Eske Brun, *Mit Grønlandsliv*, 1985, s. 83f.

Kauffmanns Grønlandsoverenskomst

På etårsdagen for Danmarks besættelse, 9. april 1941, indgik Henrik Kauffmann som selvudnævnt repræsentant for den danske regering og uden forudgående konsultation med Udenrigsministeriet i København en overenskomst med den amerikanske regering om Grønlands forsvar. Kaufmann påberåbte sig, at han handlede på ”Hans Majestæt Kongen af Danmarks Vegne i Dennes Egenskab af Suveræn over Grønland”, som det blev udtrykt i indledningen til overenskomsten.³⁴ Overenskomsten, der blev forhandlet på plads i løbet af et par uger i slutningen af marts og begyndelsen af april, gav USA ret til at oprette forsvarsområder, dvs. baser, i Grønland med fuld intern jurisdiktion over disse. Samtidig blev Danmarks suverænitet over Grønland udtrykkeligt slættet fast, men det blev tilføjet, at de nuværende forhold forhindrede den danske regering i at udøve sin myndighed. Overenskomstens varighed og ophør havde været det vanskeligste spørgsmål i forhandlingerne, og det hed i aftalen, at den ”skal forblive i Kraft indtil der er Enighed om, at de nuværende Farer for det amerikanske Kontinents Fred og Sikkerhed er ophørt” (art. X). Dette var en helt usædvanlig bestemmelse i en traktat, som samtidig fastslog Danmark suverænitet over Grønland. Grundkonstruktionen i art. X var – med Bo Lidegaards ord – en folkeretlig gyser. For Kauffmann var det centrale problem, at den afgørende indrømmelse, han fik i 1941 for opsigelsesbestemmelsen – anerkendelsen som uafhængig gesandt – ikke fremgik af Grønlandsoverenskomsten.³⁵ Som uafhængig gesandt styrkede Kaufmann yderligere sin position i den følgende tid. Det skete først ved en omorganisering af administrationen af forsyningerne til Grønland, der som andre af Kauffmanns aktiviteter var afstemt med hans nærmeste forbindelse i det amerikanske udenrigsministerium, og igen i efteråret 1941, da Kauffmann af *State Department* fik ret til at disponere over alle indefrosne danske statsmidler i USA.³⁶

I København vakte overenskomsten først forbløffelse, dernæst vrede, raseri og bitterhed hos de ansvarlige for dansk udenrigspolitik.³⁷ Henrik Kauffmann blev afskediget ved kongelig resolution, hjemkaldt, der blev udstedt fængslingskendelse, og han blev tiltalt for

³⁴ Overenskomsten er optrykt i *Grønland under den kolde krig*. Bilag, s. 9-23. Se også: *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, Dansk Udenrigspolitiske Institut, 1997, s. 50-3; Bo Lidegaard, *I Kongens Navn*, s. 186ff.; Bo Lidegaard, *Overleveren 1914-1945*, s. 453-55. En tidligere analyse er Finn Løkkegaard, *Det danske Gesandtskab i Washington 1940-1942. Henrik Kaufmann som uafhængig dansk gesandt i USA 1940-1942 og hans politik vedrørende Grønland og de oplagte danske skibe i Amerika*, 1968.

³⁵ Bo Lidegaard, *I Kongens Navn*, s. 196 og 386-90.

³⁶ Omorganiseringen betød, at den ovennævnte Grønlandskommision fra april 1940 blev nedlagt, da dens virkning mere var dekorativ end reel, jf. Eske Brun, *Mit Grønlandsliv*, s. 60-1. Det praktiske arbejde med at sikre forsyningerne til Grønland blev herefter lagt ind under generalkonsulatet i New York, hvis leder, generalkonsul Georg Bech, hørte til Kaufmanns mest loyale støtter. Også i forhold til indflydelsesrelationerne mellem de ledende danske embedsmænd i Grønland havde omorganiseringen virkninger, idet Aksel Svane blev knyttet til generalkonsulatet i en position underordnet generalkonsulen. Herefter sad Eske Brun alene tilbage som ”konge af Grønland”, jf. Bo Lidegaard, *I Kongens Navn*, s. 261.

³⁷ Vreden og bitterheden illustreres af det brev, som udenrigsminister Scavenius 12. april sendte til den amerikanske Chargé d’Affaires i København, Mahlow F. Perkins, jf. kopien i RA, K.H. Oldendows papirer. Grønland under krigen 1940/1944, pk. 3; se også Bo Lidegaard, *I Kongens Navn*, s. 200-7 og 212-4; Bo Lidegaard, *Overleveren 1914-1945*, s. 456-8, der giver en prægnant fremstilling af reaktionen i Udenrigsministeriet.

højforræderi.³⁸ For tilhængerne af den traditionelle danske neutralitetspolitik, som i 1941 stadig dominerede den udenrigspolitiske tænkning i København som noget, der skulle genoptages efter krigen, var det afgørende ikke alene, at Kauffmann havde handlet bag om regeringens ryg, men at han gennem overenskomsten fremmede en politik, som han vidste, ville være et brud med mange års faste tradition i dansk udenrigspolitik. De to landsfogeder i Grønland havde en anden holdning, men kun delvist, og deres holdning kan opfattes som til en vis grad betinget af den for dem givne sammenhæng: de accepterede overenskomsten, da de blev anmodet om at godkende den enten efter indgåelsen eller med kun én times varsel, men de protesterede mod, at de ikke var blevet konsulteret i rimelig tid forinden.

Landsfogederne erkendte imidlertid, at da USA anerkendte Kauffmann, var de tvunget til at gøre det samme, og ved at ”kautionere” for Kauffmanns overenskomst stod de stærkere.³⁹ Derimod er der ingen tvivl om, at de var helt enige med Kauffmann i, at man i København havde forstået meget lidt af, hvorfor Grønlands forsyningssituation nødvendiggjorde nære forbindelser til USA.⁴⁰

I Grønland blev der efter overenskomsten hurtigt iværksat et omfattende amerikansk militært og civilt anlægsprogram, som især sigtede på at skabe basefaciliteter i den sydlige del af øen, hvorfra man kunne støtte skibskonvojer over det nordlige Atlanterhavet. I løbet af krigsårene blev der etableret 14 fly- og flådebaser samt vejstationer med et militært personel, som i 1943 talte ca. 5.500 mand.⁴¹ Til sammenligning talte hele den indfødte grønlandske befolkning på dette tidspunkt ca. 20.000 mennesker, dvs. mindre end 4 gange så meget, og der var således tale om et forholdsvis stort antal ikke-grønlændere, men selvfølgelig spredt over et enormt areal. Konsekvensen var, at Grønland blev en trædesten for overførsel af fly, personel og materiel fra Nordamerika til Europa, og denne del af detellers tyskbesatte Danmark blev herved et vigtigt led i kampen mod Nazityskland. Efter 1941 blev der oprettet et antal meteorologiske stationer på øen, hvorfra informationerne fik stor betydning for krigens gang. Den militærstrategiske interesse for Grønland udsprang desuden af behovet for at bekæmpe tyske aktiviteter på selve øen. I 1940 forsøgte tyskerne at oprette meteorologiske observationsposter i Østgrønland, og fra vinteren 1941/42 lykkedes det at oprette en

³⁸ Præsident Roosevelt udtrykte i et budskab 19. april 1941 og i brev 5. maj s.å. til den danske konge, Christian X, beklagelse over behandlingen af Kauffmann, RA, K.H. Oldendows papirer. Grønland under krigen 1940-1944, pk. 3.

³⁹ Telegram fra Eske Brun til Henrik Kauffmann og Aksel Svane 9. april 1941, og telegram fra Aksel Svane til Eske Brun 14. april 1941, hvor det hedder, at ”jeg tror dog vi står stærkere ... efter vi har kautioneret for hans [Kauffmanns] Traktat”, RA, Aksel Svanes privatarkiv, pk. 2; Eske Brun, *Mit Grønlandsliv*, s. 83, er mindre kritisk over for overenskomsten, end det fremgår af samtidige papirer. I et notat under 27. maj i en lille sort notesbog, RA, Aksel Svanes privatarkiv, pk. 12, hedder det, at Kauffmann havde telegraferet til landsfogederne, at hvis de ikke tiltrådte overenskomsten stod de overfor britisk-canadisk invasion med amerikansk godkendelse. Yderligere materiale om konflikterne mellem landsfogederne og Kauffmann findes i RA, K.H. Oldendows papirer. Grønland under krigen 1940-1944, pk. 1 og 3

⁴⁰ Brev fra Henrik Kauffmann til Eske Brun 4. marts 1941, og brev til Eske Brun til Henrik Kauffmann 17. maj 1941, RA, Aksel Svanes privatarkiv, pk. 15.

⁴¹ Niels Amstrup, ”Grønland I Det Amerikansk-Danske Forhold 1945-48”, Niels Amstrup og Ib Faurby (red.), *Studier I dansk Udenrigspolitik*, 1978, s. 159f.; Nikolaj Petersen, *Grønland i global sikkerhedspolitik*, SNU, 1992, s. 13; Jørgen Taagholt og Jens Claus Hansen, *Grønland i et sikkerhedspolitisk perspektiv*, Atlantsammenslutningen, 1999, s. 19-21; *Sorsunnersuaq Kingulleq Nunapullu. Anden Verdenskrig og Grønland*, Grønlands Nationalmuseum og Arkiv, Nuuk, 2005, s. 53.

vejrstation på østkysten. Disse kunne bruges som grundlag for at forudsige vejret i Europa som led i planlægningen af krigsoperationer. I 1943 blev en tysk vejrstation på østkysten angrebet og tilintetgjort af det amerikanske luftvåben efter oplysninger fra den i 1941 oprettede danske slædepatrulje, og året efter skete det samme med en tilsvarende station længere nordpå. I 1941 foregik der tyske rekognosceringsflyvninger over Østgrønland, og fra 1943 blev der opdaget flere tyske militære aktiviteter langs østkysten, og der fandt sammenstød sted med slædepatruljen. Grønland havde fået en militærstrategisk betydning som aldrig tidligere i historien.⁴²

To danske perspektiver: Brun og Kauffmann

I resten af krigen, hvor Eske Brun var eneste landsfoged i Grønland efter Aksel Svane i foråret 1941 var rejst til USA, udvikledes modsætningsforholdet mellem Brun og Kauffmann på en måde, som viser både overlappende og forskellige mål og forudsætninger i håndteringen af Grønlandsspørgsmålet hos disse to fremtrædende repræsentanter for Danmark. I et brev til Kauffmann 12. november 1941 – fire uger før USA trådte ind i krigen – gav Eske Brun udtryk for, at Kauffmann i sit forhold til amerikanerne var ”plus royaliste que le roi”. Derfor havde Kauffmann ikke varetaget de grønlandske interesser med den ildhu og hengivenhed, de i Bruns øjne fortjente. Som eksempel nævnte han overenskomsten om forsvar af Grønland, hvor der var opnået meget mindre for Grønland, end Island havde opnået ved den tilsvarende forsvarsoverenskomst med USA. Den vigtigste opgave for Brun i Grønland var først og fremmest at gøre alt, hvad der var muligt for at sikre Grønlands tilbagevenden ubeskåret til Danmark og i sammenhæng hermed virke for grønlændernes fremgang og trivsel og sikre, at de bevarer deres førstefødselsret til deres eget land. Dernæst så Brun det som sin opgave i videst muligt omfang at støtte amerikanernes forsvarsarbejde. Men landsfogeden i Grønland fremhævede, at der var grænser for, hvor meget man på grønlændernes bekostning kunne sætte ind på at støtte den sag, som han konstaterede nu også kæmpede for Danmarks frihed.⁴³ Alt i alt er det utvivlsomt, at Bruns forhold til Kauffmann var præget af mistillid, som var baseret på de meget forskellige perspektiver, de anlagde. Denne mistillid deltes af Bruns tidligere landsfogedkollega indtil foråret 1941, Aksel Svane. De to var enige om, at Kauffmann aldrig viste fasthed over for USA til fordel for danske og grønlandske interesser.⁴⁴

Uenigheden og mistilliden mellem Brun og Kauffmann fortsatte under resten af krigen og kunne ikke mindst konstateres i forbindelse med de gnidninger og konflikter, som forholdet til amerikanerne efterhånden førte til i Grønland. I foråret 1943 gav modsætningerne anledning til en brevveksling mellem Kauffmann og Brun. Landsfogeden var meget opsat på

⁴² ”Forslag til Rigsdagsbeslutning i anledning af den i Washington den 9. april 1941 undertegnede Overenskomst mellem Danmark og Amerikas Forenede Stater om Grønlands Forsvar”, *Rigsdagstidende. Forhandlinger i Folketinget 1945. Tillæg A. (1)*, 16. maj 1945, sp. 3; Paul F. Ancker, ”Angrebet på Pearl Harbor. Reaktionen på det japanske angreb på Pearl Harbor den 7. december 1941 set fra en grønlandsk/dansk synsvinkel”, *Tidsskrift for Søvæsen*, 1991, s. 296-323; Eske Brun, ”Grønland under den Anden Verdenskrig”, 314-5; Jørgen Taagholt, ”Grønland under 2. verdenskrig”, s. 243-48.

⁴³ RA, Eske Brun privatarkiv, Brev til Henrik Kauffmann den 12. november 1941.

⁴⁴ RA, Aksel Svane privatarkiv, pk. 1, læg 3, brev fra Aksel Svane til H. Christiansen den 22. november 1941; RA, Aksel Svane privatarkiv, pk. 1, læg 2, brev fra Eske Brun til Aksel Svane 2. december 1941.

at forklare Kauffmann konflikternes indhold og deres baggrund i amerikanernes vane tro på, at alt amerikansk altid var første klasses, mens alt ikke-amerikansk højst var et medlidende smil værd. For den uafhængige danske gesandt i Washington var det derimod afgørende at slå fast, hvad krigen drejede sig om og de amerikanske basers rolle heri: amerikanske baser i Grønland var et nødvendigt led i demokratiernes kamp mod Hitler, og USA kæmpede også for Danmarks befrielse.⁴⁵ Amerikanerne var iflg. Kauffmann skuffede over grønlændernes holdning til dem. De havde ventet at blive mødt med måske ikke påskønnelse, så dog med forståelse, men mødte i stedet til tider uvilje og ”neutralitetsatmosfære”. Grønlænderne på deres side fik iflg. Brun indtrykket af, at amerikanerne som den selvfølgeligste ting af verden gik ud fra, at Grønland herefter var amerikansk for altid. Brun omtalte flere gange de amerikanske soldater som besættelsestropper. Iflg. Brun fandtes den reserverede holdning til amerikanerne udelukkende der, hvor folk havde haft adgang til at møde dem, mens der var begejstring for amerikanerne der, hvor de aldrig havde sat deres ben. Brun berettede om en højtstående amerikaners forbavelse, når han nævnte det som en mulighed, at de amerikanske besættelsesstyrker kunne forlade Grønland igen efter krigen og tilføjede, at for danske i Grønland ville ethvert amerikanske forsøg på at fortsætte besættelsen i Grønland efter krigen blive betragtet som et løftebrud og et overgreb, og det uanset en dansk regerings indforståelse, som på grund af bestemmelsen i art. X, jf. ovenfor, altid ville blive betragtet som aftunget. Men samtidig fremhævede Brun i brevet til Kauffmann, at han langt fra alene havde sorgelige erfaringer med amerikanerne. Tværtimod var størstedelen af dem udmarkede mennesker, kultiverede og forstående, som det havde været en fornøjelse at lære at kende.

Som en vej til at forbedre forholdet foreslog Kauffmann, at de tjenester, amerikanerne ydede Grønland, fik mere offentlig omtale, og for Kauffmann var problemet i høj grad, at grønlændernes informationsgrundlag om krigens politiske baggrund var for ringe. For Brun var det derimod vigtigt fortsat at holde besættelsesstyrkerne isoleret fra befolkningen, selv om amerikanerne havde været misfornøjede hermed: amerikanere var jo vant til at få, hvad de pegede på, som landsfogeden formulerede det.⁴⁶ Kauffmann nævnte endvidere i sit brev, at han havde forstået, at der havde været tilfælde af direkte overgreb og tilføjede, at det ville være nyttigt for ham at blive underrettet om alle sådanne tilfælde for at kunne henvise til dem, når der fra amerikansk side fremførtes kritik af forholdene i Grønland.

For at forstå substansen i og de videre konsekvenser af de uensartede perspektiver, som blev anlagt af Eske Brun og Henrik Kauffmann er det imidlertid vigtigt ikke at overdrive eller

⁴⁵ RA, Eske Brun privatarkiv, brev fra Henrik Kauffmann til Eske Brun, 20. april 1943, og fra Eske Brun til Henrik Kauffmann, 9. juni 1943. I brevet fra Eske Brun omtales ”de amerikanske Besættelsestropper”. Se også memorandum vedlagt brevet 20. april 1943 fra Kauffmann, hvor han tog afstand fra talen om besættelse af Grønland som foretaget ved et ensidigt magtsprog.

⁴⁶ Under omtalen heraf nævnte Eske Brun, at der straks det første år efter amerikanernes ankomst fra ”særdeles højtstaaende amerikansk Side” blev mere end antydet, at f. eks. i Filippinerne fandtes der i hver lejrs nærmeste omegn et bordel med ”native” kvinder, og hvis Brun ville yde sin velvillige bistand, kunne noget lignende sikkert etableres i Grønland og have en gavnlig virkning på folkenes ”morale” Brun tilføjede, at efter han havde svaret herpå, kom ingen mere tilbage til sagen., jf., RA, Eske Brun privatarkiv, brev fra Eske Brun til Henrik Kauffmann, 9. juni 1943.

dramatisere forskellene. Det illustreres af et brev fra Eske Brun til landsrådsmedlem Frederik Lynge i efteråret 1942 som svar på Lynges bekymringer over, at Kauffmann skulle have tiltvunget sig en slags overordnelseforhold i relation til Grønlands Styrelse. I brevet understregede Brun flere gange, at Kauffmann stod i samme stilling som landsfogederne i Grønland, nemlig på eget ansvar at repræsentere den danske stats interesser i forholdet til USA. Iflg. Brun var det centrale, at den danske regering ikke var i stand til med retsgyldig virkning at meddele dens direktiver, og derfor var opgaven i Washington ganske som i Godthåb at holde sig at holde sig retningslinjerne for Danmarks politik for øje og videreføre disse. I meget klare vendinger fremhævede Brun Kauffmanns fortjenstfulde arbejde med at sikre forsyningerne til Grønland og det for Grønland værdifulde i, at Kauffmann nød så stor anerkendelse i USA. Eske Brun lagde tydeligvis vægt på at forklare forskelle mellem de to som en følge af deres forskellige geografiske placeringer i krigens vanskelige situation.⁴⁷

2. verdenskrig som et vendepunkt

2. verdenskrig blev på flere måder et afgørende vendepunkt for forholdet mellem Danmark og Grønland og det grønlandske samfund. Kauffmanns forkætrede Grønlandsoverenskomst fra 1941 fik som gennemgået ikke alene stor betydning for opretholdelsen af de transatlantiske forbindelser i resten af krigen og krigens gang. Godt fire år senere blev Kauffmann medlem af befrielsesregeringen som minister uden portefølje, og overenskomsten blev enstemmigt godkendt af Rigsdagen 16. maj 1945. De følgende år spillede overenskomsten en central rolle i bestræbelserne på at håndtere Grønlandsspørgsmålet som en vigtig del af det dansk-amerikanske forhold, jf. kap. 3. Men bitterheden mod Kauffmann for hans 'illegitime' overenskomst kastede en umærkelig skygge over udenrigstjenestens arbejde med Grønland og forholdet til USA. Set i et længere perspektiv var overenskomsten og det amerikanske militære engagement på øen det første afgørende skridt mod Danmarks anerkendelse som allieret og som medlem af De Forenede Nationer. Inddrages også tiden fra 1949 og de følgende 40 år frem til den kolde krigs afslutning, blev Kauffmanns overenskomst det første vigtige skridt mod en fast bestanddel af dansk sikkerhedspolitik, nemlig et amerikansk engagement i Danmark som allieret og det land, der havde suveræniteten over Grønland som et aktivt i NATO.

For udviklingen af det grønlandske samfund blev 2. verdenskrig skelsættende. I århundreder havde øen været isoleret og næsten udelukkende haft forbindelser til omverdenen via København. Allerede før krigen var Grønland begyndt at åbne sig, og internt i Grønland var der ved krigens begyndelse opstået en bevægelse for at lukke Grønland op. Under krigen blev det afgørende, at der under besættelsen ingen forbindelser var med København. Grønlændere oplevede for første gang "den store verden" uden, at kontakterne var formidlet af danske embedsmænd, og de fik omfattende kontakt med især amerikanere og canadiere. Således fik en del unge grønlændere arbejde på de skibe, der sejlede til USA og bragte forsyninger til Grønland. De bragte en helt ny selvtillid og mod til at prøve noget nyt til

⁴⁷ RA, Eske Brun privatarkiv, brev fra Eske Brun til Fr. Lynge, 10. september 1942.

Grønland.⁴⁸ Grønlænderne opdagede, at de faktisk godt kunne klare sig uden de sædvanlige direktiver fra København, og til tider kunne det endda være en fordel at slippe for at skulle forhøre sig tværs over Atlanterhavet om alle mulige problemer. I januar 1942 var der blevet oprettet en radiotjeneste i Godthåb, og selv om der på dets tidspunkt næppe eksisterede mere end 100 radiomodtagere i hele Grønland, hvoraf langt de fleste var på danske hænder, betød det, at man kunne følge begivenhederne ude i verden på en helt anden måde end før krigen, hvor nyhedsformidlingen havde været endnu mere sparsom. Grønlænderne forstod, at de selv var en del af et større verdensdrama, som direkte vedkom dem, og en bevidsthed om, at forholdene i Grønland kunne være anderledes, begyndte at vokse frem. Især fra USA og Canada fik grønlænderne et frisk pust til bl.a. det folkelige kulturliv (musik, film, mv.), og der skete en opblomstring af f. eks. ungdoms- og sportsforeninger, ligesom der som noget helt nyt blev arrangeret foredragsaftener. Også undervisningen i skolerne blev fornyet og kvikket op.⁴⁹ Mange af disse aktiviteter blev støttet af de danske myndigheder ud fra den opfattelse, at man skulle modne den grønlandske befolkning ved at styrke den offentlige debat. Men paradoksalt nok var man samtidig optaget af at kontrollere den spirende diskussionslyst. Således blev seminarielærer Augo Lynge (MF fra 1953) kort efter, at han i 1942 havde dannet foreningen *Nunatta Qitornai* ("Vort lands børn") for at styrke grønlændernes duelighed over for den danske dominans, forflyttet fra Godthåb til Egedesminde på grund af myndhedernes frygt for virkningerne på ungdommen af Lynges aktiviteter i Godthåb. En for direkte kritik af forholdene blev taget ilde op ikke blot af danskere, men også af mange grønlændere.⁵⁰

De økonomiske forhold under 2. verdenskrig blev klart forbedret, bl.a. ved at torskefangsterne næsten blev fordoblet i løbet af krigen samtidig med, at indhandlingspriserne på torsk og andre fiskeriprodukter steg med god afsætning til bl.a. England og Portugal, som til gengæld forsynede Grønland med salt.⁵¹ Der opstod ikke som frygtet forsyningsmæssige problemer, og tværtimod omfattede varesortimentet i butikkerne amerikanske og canadiske varer, som aldrig tidligere havde været set på øen, om end de amerikanske varer i hvert fald i begyndelsen synes at have været af lavere kvalitet.⁵² Som noget helt nyt blev der også mulighed for at bestille varer efter kataloger fra store amerikanske og canadiske postordrefirmaer. Selv om der blev udfoldet store bestræbelser både fra danske og amerikanske myndigheder for at begrænse samkvemmet mellem grønlændere og amerikanere, og det faktiske samkvem også var yderst beskedent, var den blotte tilstedeværelse af amerikanske soldater i Grønland og allierede skibes anløb i grønlandske havne - på samme måde som de nye ikke-danske varer i butikkerne - noget markant nyt. Det gav grønlænderne en første forståelse af, hvor stor forskellen var mellem deres egen tilværelse og livet i moderne samfund, og der gryede en erkendelse blandt grønlænderne af, at deres egne vilkår kunne forbedres. De gnidninger og konflikter, der som

⁴⁸ Christian Vibe, *Ene Ligger Grønland. Livet I Grønland Under De 6 Lange Adskillelsens Aar 1939-45*, 1946, s. 188.

⁴⁹ Jørgen Fleischer, *Forvandlingens år. Grønland Fra Koloni Til Landsdel*, 1996, s. 94f.; *Anden Verdenskrig og Grønland*, s. 40f.; Niels Højlund, *Anf. arb.*, s. 13f.

⁵⁰ Jens Heinrich, *Anf. arb.*, s. 3-4 og 16.

⁵¹ Axel Kjær Sørensen, *Anf. arb.*, s. 100f.; Jørgen Fleischer, *Forvandlingens år*, s. 109f.

⁵² Jf. RA, Aksel Svane privatarkiv, pk. 15, Eske Brun i brev til Henrik Kauffmann 17. maj 1941, s. 14.

gennemgået ovenfor opstod i forhold til de amerikanske styrker, forstærkede denne erkendelse blandt grønlændere.⁵³

Med hensyn til konsekvenserne af åbningen overfor omverdenen og de materielle fremskridt i Grønland var disse naturligvis sammensatte. Der blev skabt et grundlag for den nationale fællesskabsfølelse af at være et særligt folk, og den voksede selvbevidsthed, som et par årtier tidligere slog igennem hos uddannede bygrønlændere, fik nu tag i en bredere befolkning. En del af baggrunden herfor var, at der under krigen udvikledes en nærmere forbindelse mellem de forskellige dele af Grønland, som tidligere havde været isolerede i forhold til hinanden. Alt tyder imidlertid på, at grønlænderne fortsat ønskede at bevare rigsfællesskabet med Danmark, og at samhørighedsfølelsen med Danmark voksede de år, da forbindelsen med moderlandet var afbrudt.⁵⁴ En af grundene hertil var, at grønlændernes erfaringer fra direkte møder med amerikanere som nævnt var noget blandede. Men uanset det var der ingen tvivl om, at der for Danmark var gemt en stærk udfordring i den revolutionerende udvikling i en koloni gennem de fem år, hvor metropolstaten var besat. En i det væsentlige uændret fortsættelse af den nære forbindelse med Danmark var truet af den nye åbenhed over for omverdenen, som blev igangsat i en situation, hvor Danmark ikke kunne udøve suveræniteten over sin koloni. Det afgørende var, at åbenheden havde en række virkninger, som den danske regering ikke kunne kontrollere uanset nok så mange bestræbelser på at begrænse grønlændernes samkvem med ikke-danskere. Blandt en elite af grønlændere centreret i Godthåb og bestående af folk med tilknytning til den grønlandske skole, kirke og presse og danske embedsmænd i Grønland voksede en overbevisning om, at det 'gamle' Grønland ikke kunne og ikke burde vende tilbage efter krigen. Den traditionelle danske grønlandspolitik med den stadige fremhævelse af behovet for beskyttelse og paternalistiske vægt på, hvad der var 'til bedste' for grønlænderne, var ikke længere gennemførlig. Ideen om beskyttelse af, hvad der blev set som et underudviklet folk, havde ud fra datidens normer noget positivt over sig. Men der ligger også noget umyndiggørende i en stadig fremhævelse af behovet for beskyttelse, som får politisk gennemslagskraft, når en befolkning opdager, at de givne tilstande ikke er uforanderlige.

⁵³ Mads Lidegaard, *Anf. arb.*, s. 185-7; Axel Kjær Sørensen, *Anf. arb.*, s. 106-8; Ullorriannquaq Kristiansen, "Sorsunnersuaq – Den Store Krig", Bent Gynther og Aqigssiaq Møller, *Kalaallit Nunaat. Gyldendals Bog om Grønland*, 1999, s. 249-55.

⁵⁴ Axel Kjær Sørensen, *Dansk Grønlandspolitik Efter 1945*, 1974, s. 14; Mads Lidegaard, *Ligestilling uden lighed. En oversigt over det statsretlige forhold mellem Grønland og Danmark*, 1973, s. 50; Ullorriannquaq Kristiansen, "Sorsunnersuaq – Den Store Krig", s. 249-55.

Kapitel 3

Grønlandsspørgsmålet mellem suverænitet, selvbestemmelse og afhængighed

Indledning

Som suveræn stat kunne Danmark selv bestemme Grønlands status i rigsfællesskabet og graden af selvbestemmelse og selvstyre, som Grønland eventuelt skulle have i forbindelse med grundlovsændringen i 1953. Tilsvarende kunne Danmark i 1953 selv have taget initiativet til, at Grønland skulle udskilles som en suveræn stat, som så i givet fald skulle anerkendes af andre suveræne stater. Samtidig var Danmark og Grønland på forskellige måder afhængig af omverdenen, og denne afhængighed påvirkede udøvelsen af danske myndigheders suverænitet over Grønland og de faktiske muligheder for, at Danmark kunne bruge sin selvbestemmelsesret. Og Grønlands afhængighed af omverdenen ville have påvirket et Grønland med status som suveræn stat eller mulighederne for, at Grønland efter 1953 kunne have udnyttet en selvbestemmelsesret i form af et selvstyre på linje med det, grønlænderne fik 25 år senere. Begreberne suverænitet, selvbestemmelse og afhængighed indrammer således nogle overordnede problemer, som er centrale for at udrede omstændighederne i forbindelse med Grønlands ændrede status ved overgangen fra koloni til en ligeberettiget del af det danske rige ved ændringen af grundloven i 1953.

Også i de senere års diskussioner om begivenhedsforløbet op til statusændringen i 1953 spiller begreberne suverænitet, selvbestemmelses og afhængighed en fremtrædende rolle. I folkeretslige analyser er der således blevet sat spørgsmålstege ved, om Grønlands selvbestemmelsesret blev krænket i 1953.¹ En række spørgsmål har været fremme i den nye debat om forløbet i de afgørende år 1952-53.² Betød den kendsgerning, at der ikke blev afholdt en folkeafstemning i Grønland før beslutningen om den ændrede status, at grønlænderne blev frataget retten til selv at bestemme over deres statslige tilhørsforhold?

¹ Se især en række artikler af Guðmundur Alfredsson: "Greenland and the Law of Political Decolonization", *German Yearbook of International Law*, Vol. 25, 1982, s. 290-308; "Greenland and the Right to Self-Determination", *Nordisk tidsskrift for international ret*, Vol. 51, Hæfte 1/2, 1982, s. 39-43; "The Rights of Indigenous Peoples with a Focus on the National Performance and Foreign Policies of the Nordic Countries", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Band 59, N2. 2, 1999, s. 529-42, "The Greenlanders and their human rights choices", Morten Bergsmo (ed.), *Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden. Essays in Honor of Ashbjørn Eide*, 2003, s. 453-59. Desuden: Steen Wulff, "The Legal Bases for the Inughuit Claim to their Homelands", *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 11, 2005, s. 63-91.

² Se bl.a.: Jens Brøsted, "Grønland, Grundloven og FN", Daniel Thorleifsen (red.), *De vestnordiske landes fælleshistorie. Udvælg af indledende betragtninger over dele af den vestnordiske fælleshistorie*, 2003, s. 85-91; Mads Lidegaard, 50-året for Grønlands grundlov, *Grønland. Årsregister og Meddelelser 2003*, udg. af Det grønlandske Selskab, December 2003, s. 214-9; Anders Rostgaard og Dorte Kuula, "Den grønlandske mellemregning", *Jyllands-Posten*, 17. marts, 2002. (Interview med Guðmundur Alfredsson og Kuupik Kleist, folketingsmedlem for *Inuit Ataqatigiit*).

Var der en reel mulighed for at virkeliggøre Grønlands nationale selvstændighed og suverænitet i 1952-53? Kan man på den baggrund sige – som det blev formuleret i ovennævnte interview i *Jyllands-Posten* – at Grønland har en folkeafstemning med mulighed for fuldstændig løsrivelse til gode? Eller var situationen snarere – som det er blevet udtrykt i et arbejdspapir fra Selvstyrekommisionens arbejdsgruppe vedr. udenrigs- og sikkerhedspolitik i 2002 – at de amerikanske militære planlæggere fra slutningen af 1940’erne under indtryk af det spirende modsætningsforhold til Sovjetunionen var parat til ikke blot at købe, men også at okkupere Grønland uanset de politiske relationer til Danmark?³ I den situation er det sandsynligt, at signaler om Grønlands mulige løsrivelse fra Danmark straks ville være blevet opfanget i den amerikanske hovedstad med det resultat, at afhængigheden af omverdenen ikke gav Danmark og Grønland meget at vælge mellem. I forlængelse heraf kan det konstateres, jf. kap. 9, at Grønlands Landsråd i eftersommeren 1952 fik forelagt et mangelfuld materiale som grundlag for rådets beslutning om at tilslutte sig forslaget om at blive en ligeberettiget del af rigsfællesskabet. Men når det er slået fast, kan der stilles det spørgsmål, om ikke denne fejl fra den danske regerings side nemt bliver til en myte om, at Grønland stod over for et virkelig valg i 1952-53? ”Måske har vi ikke myter nok i Grønland”, som det er blevet udtrykt af Finn Lynge.⁴

Formålet med dette kapitel er at belyse særlige sider af omstændighederne i forbindelse med Grønlands ændrede status fra koloni til ligeberettiget del af det danske rige i 1953 ved hjælp af begreberne suverænitet, selvbestemmelse og afhængighed. Derved skulle det være muligt bidrage til en foreløbig afklaring af nogle af de opregnede spørgsmål. Men det er grundlæggende antagelse bag denne udredning, at problemerne omkring forløbet af Grønlandsspørgsmålet 1945-54 også indeholder spørgsmål, som ikke kan afklares alene ved en empirisk orienteret udredning. En endelig afklaring kræver også stillingtagen til politisk værdiladede spørgsmål, hvis besvarelse ligger uden for denne udredning.

Et af de specielle træk ved begreberne suverænitet og selvbestemmelse er, at de på linje med beslægtede begreber som selvstændighed, uafhængighed, handlefrihed, selvstyre eller fri association har en positiv værdiladning i politiske diskussioner. Der tales om *retten* til selvbestemmelse som et indlysende moralsk imperativ løsrevet fra en vurdering af, om afhængighed af omverdenen indskrænker den reelle selvbestemmelse. Til tider giver anvendelsen af ord med en positiv værdiladning anledning til en særlig begrebsinflation, hvor nye krav fremstilles som logiske konsekvenser af den fundamentale ret til national selvbestemmelse.⁵ Krav om selvstændighed og uafhængighed fungerer ofte som paroler for særlige befolkningsgruppers eller nationers forsøg på at løsøre sig fra en stat eller for koloniområders kamp for at frigøre sig fra kolonistatus, som det var tilfældet under afkoloniseringsprocessen i de første tiår efter 2. verdenskrig (jf. kap. 4). I begyndelsen af 1950’erne fandtes ca. 60 selvstændige stater, mens der i dag findes op mod 200, og ethvert menneske kan dengang som nu i principippet identificeres som borger i en af disse. Forestillingen om den suveræne og selvstændige stat var i det første tiår efter 2. verdenskrig og er stadig central i de fleste menneskers

³ *Grønlands sikkerhedspolitiske placering*, Arbejdspapir nr. 3, Selvstyrekommisionen. Arbejdsgruppen vedr. Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, februar 2002, s. 6; se også Finn Lynge, *Den vanskelige tango. Tango nalunartoq. En indvendig rundtur i Riget. Naalagaaffiup iluanut pulattarneq*, 2002, s. 50.

⁴ Finn Lynge, *Anf. arb.*, s. 42.

⁵ Clyde Eagleton, Excesses of Self-determination, *Foreign Affairs*, Vol. 31, No. 4, July 1953, s. 592-604.

forventninger, ønsker og krav om virkeliggørelse af grundlæggende samfundsmaessige og politiske værdier som sikkerhed, frihed, orden, retfærdighed og velfærd.⁶ Selvstændige stater var og er nogleenheden i menneskers forsøg på at få overblik over og forstå udenrigspolitik og international politik: storpolitiske nyheder beskrives som begivenheder *i* eller *melle m* stater eller som noget, der er sket i internationale organisationer med stater som medlemmer.

Samtidig har begreberne suverænitet og selvbestemmelsesret et uklart, skiftende og forvirrende betydningsindhold i politiske diskussioner. Først og fremmest anvendes de både i deres juridiske eller folkeretslige betydning og til at karakterisere nogle faktiske kapaciteter, tilstande og udviklingstendenser eller for at tilkendegive nogle normative principper. Problemet er, at disse forskellige betydninger tit rodes sammen. Når det gælder suverænitsbegrebet er det som juridisk kategori en binær, enten-eller størrelse. Imidlertid bruges begrebet ofte til at beskrive nogle faktiske, substantielle forhold, der vedrører staters reelle handlefrihed. I sådanne tilfælde er suverænitet en kontinuerlig størrelse med gråzoner og mellempositioner. Suverænitet som reel handlefrihed kan indtage mange værdier på en skala.⁷ Med hensyn til ideen om selvbestemmelsesret er den fyldt med latente betydninger og fundamentale uklarheder, hvad enten der tales om en stats, en nations, et folks eller en gruppes ret til selvbestemmelse. Som det ofte blev påpeget i skrifter allerede for en generation eller to siden, ville en hårdnakket fastholdelse af et krav om sammenfald af grænser mellem nationer og statsgrænser være uden mening.⁸

Første del af dette kapitel gennemgår og diskuterer i hovedtræk begreberne suverænitet og national selvbestemmelsesret. De to begreber anvendes ofte i flæng, og som politiske ideer overlapper de. Der er imidlertid vigtige forskelle mellem begreberne, og forskellene bliver tydelige, når deres oprindelse og udvikling som politiske ideer gennemgås. Suverænitsbegrebet er flere hundrede år ældre end ideen om national selvbestemmelsesret, og de to begreber er udviklet i meget forskellige historiske sammenhænge, som er vigtige at bemærke, når de som i denne udredning bruges til at analysere bestemte problemer. Derfor er første del af kapitlet koncentreret om en historisk og idépolitisk udredning af de to begreber. I den sidste del af kapitlet inddrages en afhængighedssynsvinkel, og med udgangspunkt i spændingsfeltet mellem suverænitet, selvbestemmelse og afhængighed gennemgås nogle sikkerhedspolitiske og økonomiske forhold, som er væsentlige for at beskrive og forklare udviklingen i Grønlandsspørgsmålet i årene 1945-54.

Suverænitet

Suverænitet er en institution i det internationale samfund, dvs. et sæt af normer og regler for staterne og deres adfærd i forhold til hinanden.⁹ Kernen i begrebet er forfatningsmaessig uafhængighed, dvs. den forfatningsgivende myndighed i en suveræn

⁶ Robert Jackson and Georg Sørensen, *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*, Second edition, 2003, s. 2-9.

⁷ Georg Sørensen, *Suverænitet: Formel og faktisk*, Fokus 1, DUP, 1997.

⁸ Se f.eks. Ralph Emerson, *From Empire To Nation. The Rise To Self-Assertion Of Asian And African Peoples*, 1960, s. 295ff; Benjamin Rivlin, *Self-determination and dependent areas*, 1955, s. 266-71.

⁹ Robert Jackson and Georg Sørensen, *Anf. arb.*, s. 279f.

stat ligger inden for landets grænser og er ikke et formelt bindende led i et mere omfattende konstitutionelt system. I studier af international politik har suverænitetsbegrebet traditionelt været særdeles omstridt.¹⁰ Det er det stadig. Nogle forskere afviser det som flygtigt, anakronistisk og uden analytisk relevans, mens andre fastholder det. Forskere, som lægger vægt på suverænitetsbegrebets analytiske værdi, fremhæver samtidig, at da der aldrig i forskningen har været enighed om begrebets definition, må det præciseres og modificeres for at kunne anvendes på en frugtbar måde.¹¹ I de senere år har der været fornyet interesse for begrebet og dets anvendelse i internationale studier. Forestillingen om den suveræne stat spiller en fremtrædende rolle i ellers ret så forskellige forskningstilganges bestræbelser på at beskrive basale strukturer i international politik og udvikle forklaringer på staternes adfærd. Disse forskningstilgange og deres tilgang til suverænitetsbegrebet kan give frugtbare ideer til at forstå den politiske proces omkring Grønlands ændrede status for mere end 50 år siden. Således tager både den klassiske realisme og den såkaldte neorealisme, der blev udviklet i 1980'erne som en opstramning og præcisering af realismen, udgangspunkt i det forhold, at i det internationale system, som består af suveræne stater, findes ingen overordnet suveræn myndighed. Specielt iflg. neorealismen er det i sidste ende derfor den relative magtfordeling mellem de suveræne stater, som er den afgørende faktor i international politik. Også den forskningstilgang, som kaldes den Engelske skole, tager udgangspunkt i eksistensen af suveræne stater, men afviser den relative magtfordeling som afgørende til fordel for en bred forståelse af historiske forhold, normer, magtfaktorer og interesser. Både neorealismen og den Engelske skole tillægger altså suverænitetsbegrebet en central rolle, men inddrager samtidig faktorer, der skaber afhængighed mellem staterne som vigtige for at forstå, hvad der sker i international politik. Andre tilgange som forskellige versioner af neoliberalisme vier også suverænitetsinstitutionen opmærksomhed, men fokuserer mere på, hvorledes begrænsninger i den enkelte stats faktiske handlefrihed som følge af indbyrdes afhængighed i international politik i vid udstrækning har tømt suverænitetsbegrebet for substantielt indhold.

Disse ellers ret så forskellige forskningstilgange, som alle finder suverænitetsbegrebet frugtbart, lægger således stor vægt på, at suverænitet *ikke* betyder faktisk uafhængighed i politiske, militære, økonomiske og teknologiske anliggender.¹² Men mange anvendelser af suverænitetsbegrebet slører denne forskel, og det er derfor ikke uden grund, at den mest prominente fortaler for den neorealistiske skole, Kenneth Waltz, kalder suverænitet et plagsomt begreb.¹³ Den følgende gennemgang af suverænitetsbegrebet vil vise, at mens vigtige aspekter af begrebet ikke er forandret, siden det fik en rolle i politiske diskussioner og analyser for 3-400 år siden, har andre sider af suverænitet som politisk institution ændret sig en del. Det understreger behovet for at præcisere forskellige aspekter af suverænitetsbegrebet og begrunde dets værdi i en konkret analytisk

¹⁰ Se f. eks. 11 meget forskellige bidrag spredt over tre årtier i W.J. Stankiewicz (ed.), *In Defense of Sovereignty*, 1969.

¹¹ Alan James, *Sovereign statehood. The Basis of International Relations*, 1986, s. 2f.; Michael Ross Fowler and Julie Marie Bunck, *Law, Power, And The Sovereign State. The Evolution and Application of the Concept of Sovereignty*, 1995, s. 1f.

¹² Robert Jackson og Georg Sørensen, *Anf. arb.*, bl.a. s. 48-56 og 279-85; se også: J. Samuel Barkin og Bruce Cronin, "The State and the nation: changing norms and the rules of sovereignty in international relations", *International Organization*, Vol. 48, No. 1, Winter 1994, s. 107-30; Ole Wæver, *Introduktion til Studiet af International Politik*, 1992, s. 54-60.

¹³ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, 1979, s. 95.

sammenhæng. Det gøres i det følgende ved at gennemgå dels suverænitet som grundnorm i international politik, som har været ret stabil, dels reglerne for samspillet mellem suveræne stater som har været mere foranderlige.

Suverænitet som grundnorm

Begrebet suverænitet går i sin oprindelige form tilbage til den sene Middelalder og Renæssancen i 1500 og 1600 tallet. Det blev da i Europa blev udviklet som praksis og norm for forholdet mellem de da eksisterende ret heterogene styreformer i stater, som begyndte at acceptere hverandres eksistens og interne autonomi. Ordene stat, suverænitet og territorium blev efterhånden nøje forbundet med hinanden i denne periode.¹⁴ Almindeligvis forbindes fremkomsten af suverænitetsinstitutionen som en anerkendt praksis i forholdet mellem stater med Den Westfalske Fred (1648), der formelt afsluttede Trediveårskrigen. Der skete ikke ved denne fredsslutning de store forandringer fra den ene dag til den anden i forholdet mellem de deltagende konger, kejsere og andre statsledere, og det giver ikke mening at bruge udtrykket ”den Westfalske model” som en holdbar empirisk beskrivelse af et givet historisk system. På det punkt har forestillingen om ”den Westfalske model” ofte fungeret som en myte.¹⁵ Vurderet i historisk perspektiv var der imidlertid tale om et vigtigt skridt mod udviklingen af et mellemstatsligt system baseret på eksistensen af suveræne stater, der kunne have diplomatiske forbindelser med hinanden og indgå traktater. Systemet blev først udviklet i Europa, derefter i Nord- og Sydamerika og fra midten af det 20. århundrede også i Asien og Afrika, så det i dag dækker hele Kloden.¹⁶ Som referenceramme eller ideatype er denne ide om et statscentreret internationalt system baseret på et sæt grundnormer stadig i høj grad relevant ikke blot for at beskrive, men også for at forstå og forklare vigtige sider af international politik.

I det statscentrerede internationale system er staterne som langt de vigtigste enheder territorialt velafgrænsede; de har en given befolkning og regering, og de er anerkendt af andre stater som suveræne med de dermed forbundne rettigheder og pligter.¹⁷ Den gensidige anerkendelse af suverænitet danner grundlaget for udviklingen af diplomatiske forbindelser mellem stater med privilegier (immunitet mv.), ikke-intervention, ret til selvforsvar og retten til at indgå traktater. De mest fremtrædende internationale organisationer (FN, NATO, EU, o.m.a.) optager kun stater som medlemmer, og suveræniteten er adgangsbillet til vigtige internationale fora. Statslig suverænitet er således et grundlæggende kendetegn ved den måde, det internationale samfund er

¹⁴ Jens Bartelson, *A Genealogy of Sovereignty*, 1996, kap. 4; Thomas J. Biersteker, “State, Sovereignty and Territory”, Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons, *Handbook of International Relations*, 2001, s. 157-76; K.J. Holsti, *Taming the Sovereigns. Institutional Change in International Politics*, 2004, s. 121-8.

¹⁵ Stephen D. Krasner, “Westphalia and All That”, Judith Goldstein & Robert O. Keohane (eds.), *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, 1993, s. 235-64; samme, “Compromising Westphalia”, *International Security*, Vol. 20, No. 3, Winter 1995/96, s. 115-51. Andreas Osiander, “Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth”, *International Organization*, Vol. 55, No. 2, Spring 2001, s. 251-87, er en skarp kritik af “the Westphalian Myth”.

¹⁶ Det eneste større territorium, som ikke er eller tilhører en stat, er Antarktis, som administreres af et konsortium af stater.

¹⁷ Alan James, *Anf. arb.*, s. 13-4; Michael Ross Fowler and Julie Marie Bunck, *Anf. arb.*, s. 213-33.

organiseret på.¹⁸ I overensstemmelse hermed opregner FN-pagten medlemmernes suveræne ligeberettigelse som den første grundsætning for organisationen.

I sin enkle form har suveræniteten som grundnorm to sider, en ydre og en indre, som modsvarer hinanden. På den ene side vedrører den statens forhold udadtil, hvor den suveræne stat ikke kan være bundet af nogen fremmed myndighed, med mindre den selv har accepteret det. Den afgørende minimumsbetingelse er – som antydet ovenfor – forfatningsmæssig uafhængighed, dvs. den forfatningsgivende myndighed i en suveræn stat ligger inden for landets grænser og er ikke et formelt bindende led i et mere omfattende konstitutionelt system.¹⁹ På den anden side angår suverænitet placeringen af den øverste myndighed indadtil, hvor den kan ligge hos en enehersker, et monopolparti eller fremgå af en demokratisk proces. I Danmark var den suveræne grundlovgivende myndighed indtil 1849 den enevældige konge. Derefter har den afgørende suveræne myndighed været tillagt Folketinget (Rigsdagen) og vælgerne ved en folkeafstemning efter grundlovens nærmere bestemmelser.

Denne definition af suverænitet som en grundnorm i international politik lægger vægt på det konstitutive element, dvs. den identificerer de legitime myndigheder og deres beføjelser mht. legitim brug af magt inden for et bestemt territorium og disse myndigheders beføjelser i forholdet til andre landes suveræne myndigheder. Stater er yderst forskellige mht. geografisk udstrækning, befolkningstal, velstandsniveau, magt, osv., men alle stater er ligestillede i den forstand, at alle er suveræne.²⁰ Suverænitet er herved defineret som en institution i samme betydning, som en lovgivningsmyndighed definerer f. eks. ægteskab som en institution ved i en lov at opregne visse kendetecken ved en forbindelse mellem to mennesker, som må opfyldes for at falde under betegnelsen ægteskab. Men på samme måde som det konkrete indhold af et ægteskab som bekendt kan variere meget, kan indholdet og udøvelsen af forskellige landes suverænitet variere meget og være afhængig af en lang række konkrete egenskaber (jf. oven for), som på sigt kan få betydning for andre staters anerkendelse af suveræniteten. Det kan også få konsekvenser, hvis den faktiske suverænitetsudøvelse har været afbrudt i længere tid som følge af kommunikationsvanskeligheder med dele af et rigsfællesskab under f. eks. krig. Nogle stater kan mere eller mindre kollapse på grund af uro, borgerkrig, ekstrem nød, osv., som gør, at regeringen mister kontrollen med store dele af landet. Sådanne

¹⁸ Robert Jackson, "Sovereignty in World Politics: a Glance at the Conceptual and Historical Landscape", *Political Studies*, XLVII, 1999, s. 431-34.

¹⁹ Alan James, "The Practice of Sovereign Statehood in Contemporary International Society", *Political Studies*, XLVII, s. 460-2; Alan James, *Sovereign statehood*, s. 38-58; Øyvind Østerud, "Suverænitet", Mogens N. Pedersen, Kjell Goldmann og Øyvind Østerud (red.), *Leksikon i Statskundskab*, 1997, s. 228. Det er vigtigt at bemærke, at minimumsbetingelsen går på, at den forfatningsgivende myndighed i en suveræn stat skal ligge inden for landets grænser. Det er noget andet, om denne myndighed påvirkes af idépolitiske strømninger på tværs af grænser, som det var tilfældet, da de suveræne stater i Europa udviklede deres første demokratiske forfatninger i 1800-tallet. En stat kaldes også suveræn uanset, at dens politiske system er påtvunget udefra, som det var tilfældet med de kommunistiske stater i Østeuropa under den kolde krig.

²⁰ K.J. Holsti, *Anf. arb.*, s. 113-8; Georg Sørensen, "Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution", *Political Studies*, XLVII, 1999, s. 591-5; Georg Sørensen, *Changes in Statehood. The Transformation of International Relations*, 2001, s. 146-9.

fejlslagne stater (kvasi-stater) mangler nogle åbenbare kapaciteter for at fungere som en normal stat.²¹

Den konstitutive betydning af statssuverænitet har i det væsentlige været en hjørnesten i den internationale retsorden og den internationale politiske orden gennem 3-400 år, og i vigtige henseender stadig er den det stadig. I dag præger suverænitet og de konkrete regler forbundet hermed utallige sider af hverdagens normale samvær mellem mennesker fra forskellige lande og mellem repræsentanter for stater, hvad enten de foregår bilateralt eller i multilaterale institutioner. For nogle mennesker har ordet suverænitet næsten mytiske konnotationer af urørlighed og uigenneværdier, og den blotte henvisning til, at de kommer fra eller repræsenterer en ”suveræn stat” er et psykologisk rygstød, der skal overbevise både dem selv og andre om usårlighed. Men en psykologisk beskrivelse af og forklaring på suverænitetsfascination rokker ikke ved den kendsgerning, at suverænitet er en del af grundlaget for at virkeliggøre kerneværdier i menneskers tilværelse ved at foreskrive et minimum af forudsigelig orden i det internationale samfund.²² Som et grundlæggende og på mange måder selvfølgeligt organisatorisk princip for det internationale samfund har grundnormen om statssuverænitet kun sjældent været fundamentalt udfordret. I den forstand har den suveræne stat været særdeles levedygtig, uanset at den i mange år har været stillet over for reelle udfordringer i form af staters afhængighed af hinanden – en afhængighed som især er dominerende på det regionale niveau. I sammenhæng hermed har der siden årene lige efter 2. verdenskrig været forslag i europæisk samarbejde om at flytte dele af den forfatningsgivende myndighed fra medlemsstaterne til fælles organer. Ideen er, at kun når suverænitet udøves i samarbejde med andre lande, kan den fungere meningsfuldt.²³

Suverænitetsprincippet kan lignes med et sæt færdselsregler: alle ved, at færdselsregler ustandseligt bliver overtrådt. Det kan imidlertid ikke overskygge den kendsgerning, at færdselsregler i vigtige henseender normalt faktisk *bliver* overholdt, og at dette er den selvfølgelige betingelse for, at langt de fleste mennesker overhovedet vil bevæge sig ud i trafikken. At overholdelsen er mangelfuld har endnu ikke fået nogen til at tage afstand fra selve ideen om, at der bør være nogle regler til at regulere trafikken. På tilsvarende måde kan man sige, at statsledere ved, at sider af suveræniteten altid er blevet overtrådt, men dette ’organiserede hykleri’ kan ikke være en begrundelse for at erklære suverænitetsbegrebet for ligegyldigt.²⁴

²¹ Jf. Louise Andersen, ”Hvad stiller man op med fejlslagne stater?”, *Udenrigs*, nr. 2, 2005, s. 81-91. En mere omfattende behandling af emnet er: Louise Andersen, *International Engagement in failed States. Choices and Trade-Offs*, DIIS Working Paper, no. 2005/20.

²² Alan James, *Sovereign statehood.*, s. 15-6; Robert Jackson, ”Sovereignty in World Politics”, s. 454-6; Michael Ross Fowler and Julie Marie Bunck, *Anf. Arb.*, s. 140-64.

²³ *Humanitær intervention. Retlige og Politiske aspekter*, Dansk Udenrigspolitisk Institut, 1999, s. 17; Ian Hurd, ”Legitimacy and Authority in International Politics”, *International Organization*, Vol. 53, Number 2, Spring 1999, s. 393; J.D.B. Miller, ”The sovereign state and its future”, *International Journal*, Vol 39, 1984, s. 284-301; J.D.B. Miller, ”Sovereignty as a source of vitality for the state”, *Review of International Studies*, Vol. 12, 1986, s. 79-89.

Om europæisk samarbejde og forslag om fælles suverænitetsudøvelse, se William Wallace, ”The Sharing of Sovereignty: the European Paradox”, *Political Studies*, XLVII, 1999, s. 503-21.

²⁴ Parallelle til færdselsregler er hentet fra Robert H. Jackson, *Quasi-States. Sovereignty, International Relations, And the Third World*, s. 38; om ’organiseret hykleri’, se Stephen D. Krasner, *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, 1999, bl.a. s. 25. Se også Daniel Philpott, ”Usurping the Sovereignty of Sovereignty”, *World Politics*, Vol. 53, No. 2, january 2001, s. 297-324.

Ændringer i suverænitetsregler

I det internationale samfund baseret på suverænitet som grundnorm har der været mange ændringer i reglerne for samspillet mellem suveræne stater. De mest foranderlige regler har været adgangsreglerne for nye medlemmer af klubben af suveræne stater, dvs. reglerne for anerkendelse af nye stater.²⁵ De suveræne stater som 'dørvogtere' var i mange år overvejende europæiske, og ikke-europæiske lande blev medlemmer af de suveræne staters klub ved at opfylde de kriterier, som var sat af dem, der allerede var medlemmer af klubben. Historisk set har kriterierne imidlertid skiftet, og det har alene været i kortere perioder, at de har været stabile. De vigtigste ændringer skete som følge af 1. verdenskrig, da demokratiske normer begyndte at fortrænge traditionelle diplomatiske normer i forholdet mellem stater.

Det nye efter 1. verdenskrig var, at folkesuverænitet eller selvbestemmelsesret (jf. nedenfor) blev et grundlag for anerkendelse. Princippet blev dog ikke formuleret og anvendt klart. Det afgørende var, at den umådelige katastrofe, som 1. verdenskrig var, i vidt omfang blev tillagt det traditionelle diplomati. Det var et diplomati, som både var præget af nogenlunde faste og accepterede regler for staternes samkvem med hinanden, men også af hemmelighedsfuldhed, dobbeltspil og manglende ansvar over for demokratiske organer. Konsekvensen af opgøret med den sidstnævnte del af det traditionelle diplomati var, at der blev indpodet nogle idépolitiske og demokratiske normer i en sfære, som gennem flere hundrede år havde været baseret på normer hentet fra en helt anden verden end demokratiets og folkestyrets. Det blev endnu tydeligere efter 2. verdenskrig, hvor politiske holdninger og mål ofte har overskygget regler om territorium, befolkning, regeringsmyndighed og reel kontrol som kriterium for diplomatisk anerkendelse. Nogle eksempler på en anerkendelsespolitik, som ikke fulgte det traditionelle diplomatis, er, at mange lande ikke anerkendte Sovjetunionens voldelige indlæmmelse af de baltiske lande i 1939-40 og igen efter Nazityskland var trængt tilbage; ingen af de arabiske lande anerkendte Israel før mange år efter statens grundlæggelse i 1948; og USA anerkendte ikke Kina i mange år efter folkerepublikkens oprettelse i 1949. Også i forholdet til racistiske stater i det sydlige Afrika har det været vanskeligt for mange eksisterende stater at anvende traditionelle anerkendelsesnormer.²⁶ I alle disse tilfælde var der ingen tvivl om, hvem der internt var de reelle myndigheds- og magtindehavere. Problemet var, at de faktisk eksisterende statsregimer i de fleste tilfælde forekom så utiltalende eller afskyelige, at diplomatisk anerkendelse nemt blev opfattet som – eller taget og misbrugt som – politisk-moralsk blåstempling.

Alt i alt er anerkendelsesreglerne blevet mere kontroversielle, mindre automatiske og mindre forudsigelige i deres virkninger i løbet af det 20. århundrede, og ændringerne var godt på vej allerede i de første år efter 2. verdenskrig. En anerkendelse af en suveræn stat, som på et bestemt tidspunkt synes at være udtryk for en klog og skøn som bedømmelse af realpolitiske magtforhold i overensstemmelse med traditionelle anerkendelsesnormer, risikerer i en senere periode at fremtræde som en forkastelig tilpasningspolitik til tilsyneladende uforanderlige internationale magtforhold. Denne udvikling i retning af

²⁵ Øyvind Østerud, "The narrow gate: entry to the club of sovereign states", *Review of International Studies*, vol. 23, 1997, s. 167-84. Se også: Georg Sørensen, "Sovereignty", s. 595-7; Georg Sørensen, *Changes in Statehood.*, s. 149-51.

²⁶ K. J. Holsti, *International Politics. A Framework for Analysis*, 1995. s. 131-2; Alan James, *Sovereign Statehood.*, s.150-61.

større uforudsigelighed i skønsom anerkendelsespraksis virker tilbage på suverænitet som grundnorm, som også bliver mindre stabil i dens virkninger.

Det leder frem mod det næste emne: selvbestemmelsesret som norm i international politik.

National selvbestemmelsesret

Princippet om national selvbestemmelsesret har to sider: dels et forfatningsprincip som udtrykker den idé at borgerne i en nation ("et folk") har ret til at bestemme deres egne anliggender, dels et princip for afgrænsning af stater hvorefter et folk eller en nation har ret til en stat, hvor de kan bestemme over egne sager.²⁷ Sammenholdt med suverænitsbegrebet betyder det, at hvor suveræniteten begyndte som en dynastisk suverænitet, er den hermed blevet en demokratisk forankret suverænitet, en folkesuverænitet baseret på en ide om nationernes og folkenes ret til selvbestemmelse.²⁸

Begrebet selvbestemmelsesret er som nævnt fyldt med latente bibetydninger, og for så vidt muligt at klarlægge begrebet og skabe grundlag for at vurdere dets relevans i analysen af Grønlandsspørgsmålet er det hensigtsmæssigt først kortfattet at se på princippetes historiske rødder og dets udvikling, siden ideen opstod for godt 200 år siden. Derefter gennemgås med udgangspunkt i FN-pagtens bestemmelser om folkenes selvbestemmelse en række problemer, der var forbundet med at anvende ideen i praksis i de første år efter 2. verdenskrig. Det er problemer, som gang på gang har plaget selvbestemmelsesrettens fortalere ganske uanset, hvor meget eller lidt stater eller nationer er afhængige af omverdenen.

Oprindelse og udvikling

Ideen om national (eller folkenes) selvbestemmelsesret udspringer af en liberal frihedsideologi om individets rettigheder og blev som sådan udviklet i opposition til absolutismen og den dynastisk forankrede suverænitet. Princippet blev første gang udtrykt klart i den amerikanske uafhængighedserklæring (1776), der slog fast, at regeringers ret til magt hviler på de regeredes samtykke, og at det er et folks ret at oprette et nyt styre, når de gamle magthavere havde krænket grundlæggende rettigheder.²⁹ I Europa forkastede den franske revolution (1789) den opfattelse, at indbyggerne i et land var monarkens undersåtter; al suverænitet måtte baseres på nationen og dens borgere.³⁰ Gennem 1800-tallet, ikke mindst i årene efter 1848, vandt ideen om folkesuverænitet som en modsætning til dynastisk suverænitet stor tilslutning blandt liberale og folkelige bevægelser som et grundlag for krav om demokratiske rettigheder i nationerne og for

²⁷ Alfred Cobban, *The Nation State and National Self-Determination*, 1969; Jordan J. Paust, "Self-Determination: A Definitional focus", Yonah Alexander and Robert A. Friedlander (eds.), *Self-Determination: National, Regional, and Global Dimensions*, 1980, s. 3-18; Rudolfo Stavenhagen, "Self-Determination: Right or Demon?", Donald Clark and Robert Williamson (eds.), *Self-Determination. International Perspectives*, 1996, s. 1-11; Øyvind Østerud, "Selvbestemmelse", Mogens N. Pedersen, Kjell Goldmann og Øyvind Østerud (red.), *Leksikon i Statskundskab*, 1997, s. 214.

²⁸ Robert Jackson, "Sovereignty in World Politics", s. 444.

²⁹ "The Declaration of Independence as Adopted by Congress" July 4, 1776, J. A. Leo Lemay (ed.), *An Early American Reader*, 1988, s. 688-91.

³⁰ "Declaration of the Rights of Man and of the Citizen", approved by the National Assembly of France, August 26, 1789, cf. <http://www.hrcr.org/docs/frenchdec.html>

udformningen af retsregler for forholdet mellem nationerne, dvs.. folkeretten (se ligeledes en historisk gennemgang i kap. 5.).

Under 1. verdenskrig fik kravet om national selvbestemmelsesret et gennembrud. Den amerikanske præsident Woodrow Wilson erklærede allerede tidligt i 1915, at principippet måtte være grundlaget for en fremtidig fredsslutning. Året efter blev der givet tilslutning til principippet i et memorandum fra det britiske udenrigsministerium, og præsident Wilson appellerede til alle de krigsførende parter om at offentliggøre deres krigsmål og bringe dem i overensstemmelse med nationalitetsprincipippet. Efter USA var indtrådt i krigen i foråret 1917, fremlagde præsident Wilson i en tale til Kongressen i januar 1918 sine berømte "Fjorten Punkter" som grundlag for freden. Selve udtrykket selvbestemmelsesret forekom ikke i talen, men en række af de 14 forslag fulgte principippet om folkenes ret til selv at bestemme deres statslige tilhørsforhold, og afslutningsvis fremhævede præsidenten et princip om alle folks og nationaliteters ret til at leve på lige og sikre vilkår med hinanden.³¹ Derimod fandtes udtrykket "self-determination" i den tale, præsident Wilson holdt i Kongressen måneden efter som reaktion på de europæiske landes reaktioner på den første tale, om end det stadig ikke optrådte som et af de grundlæggende principper for en fredsslutning, der blev fremlagt ved samme lejlighed. Et særligt aspekt af præsident Wilsons og andre amerikanske erklæringer var fremhævelsen af det evolutionære aspekt af selvbestemmelsesretten med vægt på velordnede liberale reformer som en modsætning til den nye kommunistiske udfordring fra Moskva, der kædede selvbestemmelsesretten sammen med en ret til voldelig revolution. Alt i alt var Wilson-administrationens holdning til ideen om national selvbestemmelse dog ambivalent, bl.a. fordi præsidenten selv var svingende i den konkrete anvendelse af principippet. Hertil kom at fremtrædende medlemmer af Wilson-administrationen var dybt skeptiske over for præsidentens efter deres opfattelse naive bekendelser til retten til selvbestemmelse.³² Sammenholdt med tvetydighederne hos mange europæiske regeringer var den amerikanske regering imidlertid en markant tilhænger af den nationale selvbestemmelsesret.

Ved Versaillestraktaten (1919) og de efterfølgende fredstraktater efter 1. verdenskrig blev anvendelsen af normen om nationernes selvbestemmelsesret begrænset til udvalgte dele af Europa. Selve ordet optrådte hverken i Folkeförbundspagten eller i nogen af fredstraktaterne.³³ USA's europæiske allierede accepterede aldrig reelt den amerikanske præsidents 14 punkter. Ud over nogle grænseændringer i forhold til det slagne Tyskland (bl.a. Nordslesvig/Sønderjylland) blev nationalitetsprincipippet først og fremmest fulgt i Central- og Østeuropa, hvor der efter opløsningen af det Østrig-Ungarske og det tyrkiske imperium, der havde lidt nederlag i krigen, opstod en række nye stater.³⁴ Samlet set betød de nye grænsedragninger og dannelsen af nye stater, at antallet af europæere, der levede uden for deres egen nationalstat eller ikke havde en sådan, faldt fra 60 til 30 millioner.³⁵ I

³¹ <http://www.lib.byu.edu/~rdh/ww1/1918/14points.html>; Øyvind Østerud, *Nasjonenes Selvbestemmelsesrett. Søkelys på en politisk doktrine*, 1992, s. 93f.

³² http://www.firstworldwar.com/source/fourteenpoints_wilson2.htm. Se også: W. Ofuatey-Kodjoe, *The Principle of Self-Determination in International Law*, 1977, s. 72; Øyvind Østerud, *Nasjonenes Selvbestemmelsesrett*, s. 107-8.

³³ Robert A. Friedlander, "Self-Determination: A legal-Political Inquiry", Yonah Alexander and Robert A. Friedlander (eds), *Self-Determination: National, Regional and Global Dimensions*, 1996, s. 307f.

³⁴ Antonio Cassese, *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, 1996, s. 23-7 og 32-3.

³⁵ Niels Arne Sørensen, *Den Store Krig. Europæernes Første Verdenskrig*, 2005, s. 333-35.

den betydning kan man konkludere, at grænsedragningerne i Europa efter 1. verdenskrig vurderet ud fra nationalstatsprincippet var mindre uretfærdige end før krigen. Men da en væsentlig del af baggrunden for nationalitetsprincippets begrænsede anvendelse var, at det var umuligt at trække grænser, som ikke efterlod et nationalt mindretal på den forkerte side af grænsen, blev den reelle virkning af de 'mindre uretfærdige' grænsedragninger, at de nationale problemer i Europa herefter fik større politisk betydning. Uden for Europa blev selvbestemmelsesretten begrænset af, at der opstillede nogle betingelser for dens anvendelse, der især gik på politisk og økonomisk udviklingsniveau. Ikke mindst var der frygt for, at hvis befolkninger i kolonierne fik selvstændighed for tidligt, kunne et mindretal nemt påtvinge flertallet et autoritært styre, som ville blokere vejen mod virkelig politisk frihed.³⁶ Det fortæller en del om det problemfyldte samspil mellem suverænitet, selvbestemmelsesret og afhængighed, at man i dag kan karakterisere denne holdning som både patriarchalsk og forudseende.

Under 2. verdenskrig fik ideen om folkenes selvbestemmelsesret ny fremdrift. Et af de vigtigste udtryk herfor var Atlanterhavserklæringen, der blev underskrevet af præsident Roosevelt og premierminister Churchill under deres møde på et krigsskip ud for Newfoundland i august 1941. De to statsmænd gav her udtryk for, at der efter krigen ikke skulle ske territoriale ændringer uden de berørte folks samtykke, at ethvert folk havde ret til selv at vælge deres regeringsform, og at suveræne rettigheder og selvstyre skulle genoprettes for dem, der var blevet frataget det. Få uger senere erklærede Churchill over for det britiske Underhus, at den proklamerede selvbestemmelse ikke omfattede de britiske kolonier, men først og fremmest sigtede på at genoprette suveræniteten og selvstyret for nationer, som var under Nazitysklands åg.³⁷ Der var ingen tvivl om, den amerikanske præsidents udlægning af erklæringen i overensstemmelse med en traditionel forskel mellem USA og Storbritannien var mere omfattende end den britiske premierministers. (Uenigheden uddybes i kap. 4).

FN-pagten og selvbestemmelsesret i praksis³⁸

FN-pagten henviser direkte til nationernes og folkenes selvbestemmelse i to tilfælde. I pagtens kap. I om FN's formål og grundsætninger, art. 1, stk. 2, nævnes "fremme venskabelige forhold mellem nationerne" som et af FN's formål, der hviler på "grundsætningen om folkenes ligeret og selvbestemmelse". I kap. IX om mellemfolkeligt økonomisk og socialt samarbejde, art. 55, opregnes igen "grundsætningen om folkenes ligeret og selvbestemmelsesret". I to andre tilfælde bruges det mindre krævende ord "selvstyre": i kap. XI, der omhandler ikke-selvstyrende område (jf. neden for kap. 4 om afkoloniseringsprocessen), hedder det i art. 73, at FN-medlemmer med ansvar for administration af disse områder, skal "fremme selvstyre", og i kap. XII, som vedrører det mellemfolkelige formynderskabssystem, hedder det i art. 76 at et af målene er at befordre formynderskabsområdernes "fremadskridende udvikling henimod selvstyre eller uafhængighed".³⁹

³⁶ Robert H. Jackson, "The Weight of ideas in Decolonization: Normative Change in International Relations", Judith Goldstein & Robert O. Keohane, *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions, And Political Change*, 1993, s. 120-21.

³⁷ <http://usinfo.state.gov/usa/infousa/facts/democrac/53.htm>; Antonio Cassese, *Anf. arb.*, s. 37.

³⁸ I kapitel 5 gives en fremstilling af selvbestemmelse med udgangspunkt i folkeretten.

³⁹ http://www.un.dk/danish/FNpagt/FNpagt_frame.htm.

Bestemmelserne er ikke særligt præcise. De var da også udtryk for et kompromis, ikke blot mellem de ledende regeringer under forhandlingerne, men også mellem forskellige opfattelser inden for den amerikanske regering, som spillede en fremtrædende rolle ved udformningen af FN-pagten.⁴⁰ Det er ikke muligt at angive nogle entydige retningslinjer for den rette tolkning, men på grundlag af både diskussionerne ved udarbejdelsen af pagten og udviklingen de første år derefter kan der først og fremmest siges noget om, hvordan bestemmelserne *ikke* skal forstås. De to direkte henvisninger er således ikke et *påbud* om, at FN's medlemmer skal sikre "folkenes selvbestemmelse" i samme forstand, som pagten f. eks. påbyder medlemmerne at afstå fra angrebshandlinger og giver Sikkerhedsrådet særlige beføjelser til at imødegå sådanne. De betyder heller ikke, at en etnisk, national eller sproglig minoritet har ret til at løsrive sig fra en suveræn stat (om kolonier, se kap. 4). Ej heller betyder bestemmelserne, at folk i en suveræn stat har en FN-sikret ret til frit at vælge deres regering. Dette var ikke mindst vigtigt at få fastslættet både for de kommunistiske lande og de mange stater i den tredje verden, som tidligere var kolonier og langt fra kunne opfylde et krav om regeringer udgået af frie valg. På den anden side var der i FN udbredt enighed om, at eksisterende stater har ret til at afgøre deres interne anliggender uden ydre indblanding. Fokus var på *staters* rettigheder – ikke individers. Også her var der enighed mellem de kommunistiske lande og de nye selvstændige stater med en fortid som kolonier.⁴¹

En særlig version af selvbestemmelsesret i praksis kaldes "fri association", der er en forfatningsmæssig tilstand, som befinder sig mellem integration i metropolstaten og fuld selvstændighed. En fri associations-traktat indgås mellem to parter på et folkeretligt plan og giver fuld indenrigspolitisk selvbestemmelse suppleret med en aftale om, at metropolstaten assisterer på nogle sagsområder.⁴² Mht. udenrigspolitikken kan kompetenceplaceringen variere fra stærkt begrænsede udenrigspolitiske beføjelser, som kan være begrænset til regional udenrigspolitik, til næsten fuldkommen udenrigspolitisk selvbestemmelsesret, som kun er begrænset på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område, men med fuldgyldigt medlemskab af FN. Med sådanne variationer kan fri association skräddersys til de konkrete omstændigheder, ligesom en traktat herom kan være mere eller mindre permanent med aftalte tidsintervaller for eventuel fornyelse. Fri association anvendes især af en række øer rundt omkring i verden. Siden 1965 er der indgået fri associations-traktater mellem Cook-Islands og New Zealand (1965), Marshall Islands og USA (1983), Mikronesien og USA (1986), Aruba og Holland (1986) og mellem Palau og USA (1993). Marshall Islands, Mikronesien og Palau er medlemmer af FN, mens Cook Islands og Aruba ikke anses som og heller ikke anser sig selv som selvstændige stater.⁴³ Delvist i sammenhæng hermed har der de senere år været en del

⁴⁰ W. Ofuatey-Kodjoe, *Anf. arb.*, s. 97ff. Nærmere om kompromisets tilblivelse, se kap. 4.

⁴¹ Antonio Cassese, *Anf. arb.*, s. 41-43 og 317ff.; Rosalyn Higgins, *Problems and Process. International Law and How we Use It*, 1998, s. 111-4; Muhammad Aziz Shukri, *The Concept of Self-Determination in the United Nations*, 1965. Se også: Hans Kohn, "The United Nation and Self-Determination", *The Review of Politics*, Vol. 20, No. 4, October 1958, s. 526-45.

⁴² Det følgende bygger på oplysninger hentet fra Den Nordatlantiske Folketingssgruppens website: <http://www.dnag.dk/index.php?id=375>.

⁴³ <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/aa.html>; <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cw.html>.

interesse for såkaldt oprindelige folks ret til selvbestemmelse.⁴⁴ For disse folk spiller den historiske kontinuitet en særlig rolle. De bor på jord, som også var beboet af deres forfædre, og de karakteriseres af en særlig kultur og et sprog, som de deler med forfædrene. Etniske grønlændere (inuit – tidl. eskimoer) er et oprindeligt folk. En del beskrivelser fremhæver, at forholdet mellem menneske og natur er centralt i inuits som i andre naturfolks livsforståelse.⁴⁵

Et af de særlige problemer, når national selvbestemmelsesret skal virkelig gøres, er at finde frem til, hvad en nation eller ”et folk” er. Som problemet blev formuleret i en britisk afhandling for 50 siden: ”... the people cannot decide until somebody decides who are the people”.⁴⁶ For at få et overblik over de forskellige nationsforståelser kan de forenkles til forskellige varianter af to grundtyper: en såkaldt objektiv og en såkaldt subjektiv. Den objektive bygger på fælles kulturelle kendetegegn som etnisk baggrund, sprog, religion og historie, der kendtegner et folk, som bebor eller er knyttet til et bestemt landområde og tydeligt adskiller dem fra andre folk. Den såkaldt subjektive nationsforståelse bygger på politiske kendetegegn som sindelag og samhørighedsfølelse, udtrykte ønsker eller viljer. Forenklet udtrykt er den objektive (eller kulturelle) forståelse af nation et spørgsmål om noget *givet*, mens den subjektive (eller politiske) forståelse er et spørgsmål om noget *villet*. (En definition af ”et folk” ud fra en folkeretlig vinkel findes i kap. 5).⁴⁷

Som eksempel på en subjektiv forståelse med dens vægt på sindelaget, nævnes ofte de første linjer af et vers fra Grundtvigs digt ”Folkeligheden”, der blev trykt i *Danskeren* i 1848. Heri hedder det:

*Til et folk de alle høre,
Som sig regne selv dertil,
har for modersmålet øre,
har for fædrelandet ild;*

En nærlæsning af Grundtvigs tekst gør det klart, at der ikke er tale om en entydig sindelagsdefinition, men om en blanding af de to forståelser. De to første linjer peger utvetydigt på tilkendegivne ønsker og viljer som det afgørende, mens de to sidste peger

⁴⁴ Gudmundur Alfredsson, ”Minorities, Indigenous and Tribal Peoples, and Peoples: Definitions of Terms as a Matter of International Law”, Nazila Ghanea and Alexandra Xanthaki (eds), *Minorities, Peoples and Self-Determination*, 2005, s. 163-72.

⁴⁵ John B. Henriksen, ”Implementation of the Right of Self-Determination of Indigenous Peoples”, *Indigenous Affairs*, 3/01, s. 6-21; Jens Dahl, ”Self-Government in Greenland”, *Indigenous Affairs*, 3/01, s. 38; *Den Store Danske Encyklopædi*, Bind 9, 1997, s. 449.

⁴⁶ Sir Ivor Jennings, *The Approach to Self-Government*, 1956, s. 55-6. Taget i sin helhed var Ivor Jennings’ kommentar skarp: ”Nearly forty years ago a Professor of Political Science who was also President of the United States, President Wilson, enunciated a doctrine which was ridiculous, but which was accepted as a sensible proposition, the doctrine of self-determination. On the surface it seemed reasonable: let the people decide. It was in fact ridiculous because the people cannot decide until somebody decides who are the people”.

⁴⁷ Ernest Gellner, *Nations and Nationalism*, 1983, s. 7 og 53f.; Øyvind Østerud, *Nasjonenes Selvbestemmelsesrett.*, 2, s. 17-23; Øyvind Østerud, *Hva er nasjonalisme?*, 1994, s. 17-9. Se også: Besvarelse af spørgsmål 1: Hvorvidt det grønlandske folk er et folk i folkeretslig henseende, Notat, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, 8. november 2004. Notatet konkluderer, at det grønlandske folk kan betegnes som et folk i folkeretlig forstand, <http://www.dnag.dk/index.php?id=375>

på sprog og kulturmønster. Helt generelt kan man sige, i Europa har den kulturelle nationsforståelse rødder i den tyske romantik, mens den politiske har rødder i bl.a. den franske revolution. I den praktiske virkelighed vil der altid være tale om en blanding af de to forståelser, men den konkrete blanding kan variere nok så meget med enten den kulturelle eller den politiske nationsforståelse som det mest fremtrædende. Den amerikanske nationsforståelse har traditionelt været domineret af et politisk nationsbegreb, der med udgangspunkt i den amerikanske uafhængighedserklæring og USA's forfatning lægger vægt på nogle individuelle frihedsbegreber, man som amerikaner *vælger* at tilslutte sig.⁴⁸

Når begrebet selvbestemmelse skal anvendes i en udrednings- og analysesammenhæng, er det en god ide at være opmærksom på, at retten til selvbestemmelse er blevet brugt og misbrugt på utallige måder og med stor fantasi gennem de sidste par hundrede år. I årene efter 2. verdenskrig skete det under stadig påvirkning fra de politiske konjunkturer i international politik, som disse slog igennem i FN, der var en vigtig politisk arena på området. Normsættet omkring selvbestemmelsesret er derfor langt fra entydigt, og dets sammenfletning med konkrete politiske konflikter har behæftet dets anvendelse med mange ufuldkommenheder.⁴⁹ Forudsætningen for at anvende det analytisk er derfor, at det bliver sat ind i en given historisk og idépolitiske sammenhæng.

Afhængighedsfaktorer: sikkerhedspolitik og økonomi

Suverænitet indebærer ikke, at stater kan gøre, hvad de vil. Påkaldelse af suverænitet er ikke et uigennemtrængeligt skjold, som kan bruges til at afskærme sig fra en ubehagelig omverden. Ét er at have *den legitime myndighed* til at træffe en afgørelse, noget andet er at have *kontrol med virkningerne* af afgørelsen.⁵⁰ For at vurdere det sidste må man inddrage afhængighed af omverdenen. Forholdet mellem statslige beslutningsmyndigheder og de omgivende faktorer, som de er afhængige af, dvs. faktorer der påvirker en beslutning og er med til at forme dens virkninger, kan anskueliggøres på forskellige måder.⁵¹ Udgangspunktet for den følgende gennemgang er, at sikkerhedspolitiske og økonomiske faktorer satte nogle *grænser* for danske myndigheders beslutninger i Grønlandsspørgsmålet og deres konsekvenser og skabte nogle *muligheder*, som danske myndigheder kunne udnytte. Opgaven består i nærmere at bestemme karakteren af grænser og muligheder. Hvor klare var grænser og muligheder for de samtidige beslutningstagere, og hvordan var forholdet mellem grænser og muligheder? De to første af de følgende tre underafsnit gennemgår sikkerhedspolitiske

⁴⁸ Uffe Østergård, *Europas Ansigter. Nationale stater og politiske kulturer i en ny, gammel verden*, 1992, s. 46-8 og 90-8; Uffe Østergård, "Nation, nationalism, og nationalstat", Tim Knudsen (red.), *Kernebegreber i politik*, 2004, s. 102-32. Øyvind Østerud, *Hva er nasjonalisme?*, s. 19-27.

⁴⁹ Jf. Antonio Cassese, *Anf. arb.*, s. 330-31.

⁵⁰ Skellet mellem myndighed og kontrol svarer til skellet mellem "rule-making" og "rule-enforcement", jf. Janice E. Thomson, "State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap Between Theory and Empirical Research", *International Studies Quarterly*, Vol. 39, Number 2, June 1995, s. 223.

⁵¹ En klassisk gennemgang er: Harold and Margaret Sprout, "Environmental Factors in the Study of International Politics", *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. I, 1957, s. 309-28. Artiklen er optrykt i James N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy. A Reader in Research and Theory*, rev. ed., 1969, s. 41-56. Artiklen er også optrykt i en dansk udgivelse: *Artikelsamling om synspunkter på studiet af International Politik*, 1971, s. 128-47.

afhængighedsfaktorer i forbindelse med Grønlandsspørgsmålet, mens det tredje ser på økonomiske afhængighedsfaktorer.

Efter befrielsen

Efter befrielsen viste det sig hurtigt, at Danmark og USA havde vidt forskellige opfattelser af Grønlands overenskomsten fra 1941, dens varighed og Grønlands sikkerhedspolitiske rolle. Mens Danmark ville ophæve aftalen og have USA til igen at opgive sin tilstedeværelse i Grønland, var USA meget uvillig dertil. Disse positioner blev fastholdt indtil foråret 1948, hvor Danmark opgav at få et amerikansk tilslagn om at forlade Grønland.

I sommeren 1945 var der iflg. indberetninger til Udenrigsministeriet i København i amerikansk presse en del rygter om et direkte amerikansk køb eller overtagelse af Grønland. I Repræsentanternes Hus var der blevet fremsat forslag herom.⁵² Et par måneder senere kunne ambassadør Henrik Kauffmann dog beroligende indberette, at man i *State Department* nærmest var tilbøjelig til at tage sådanne forslag humoristisk og afgjort ikke mente, at der var grund til at tage dem alvorligt. I overensstemmelse hermed skrev chefen for Udenrigsministeriets politisk-juridiske afdeling Jens R. Dahl en af de første dage af 1946 til Knud Oldendorff i Grønlands Styrelse, at sagen indtil videre kunne betragtes som bortfaldet, men han advarede om, at den kunne dukke op igen.⁵³ I offentligheden var ideen om, at USA skulle købe Grønland lejlighedsvis til debat i disse år, og hver gang blev den blotte ide om en sådan transaktion forarget afvist fra alle politiske fløje. Et markant eksempel var finanslovsdebatten i marts 1947, hvor Jens Sønderup (V) udtalte:

”Der har i bladene været Forlydende fremme om, at Amerika ønskede at købe Grønland. Kong Dollar er saa at sige på alle Omraader ved at blive en Faktor af Rang. Jeg er ikke klar over, om der har været en Henvendelse om Køb af Grønland, men gaar ud fra som givet, at vi ikke indlader os paa noget i saa Henseende. Ønsker Grønlænderne et andet Tilhørsforhold eller Løsrivelse, er det en Sag for sig, men der kan ikke i denne Henseende være tale om en økonomisk Transaktion af nogen art”⁵⁴.

Udenrigsminister Gustav Rasmussens svar var, at tanken om at Danmark skulle afstå Grønland var absurd. På regeringens vegne fastslog han, at Danmark ikke var villig til at sælge eller på anden måde afstå Grønland til nogen fremmed magt.⁵⁵ Denne erklæring blev i de følgende år gentaget flere gange og var en fast bestanddel af varetagelsen af forholdet til USA som en side af dansk Grønlandspolitik. Tilsvarende var Udenrigsministeriet og Grønlands Styrelse meget optaget af at hævde Danmarks suverænitet over Grønland i forhold til den amerikanske tilstedeværelse og amerikanske interesser.

⁵² RA, GS, jnr. 10004/1045 Politiske sager om Grønland – udadtil, C.A.C. Brun indberetning til Udenrigsministeriet fra ambassaden i Washington, ”no. 344 Forslag om køb af Grønland”, 10. august 1945.

⁵³ RA, GS, jnr. 10004/1945, indberetning fra Henrik Kauffmann af 23.11.1945, ”Nr. 974 Forslag om køb af Grønland”; RA, GS, jnr. 10004/45, skrivelse fra J. R. Dahl til Knud Oldendorff, 15. januar 1946.

⁵⁴ ”3. Beh. Af F.t. Finanslov for 1947-48”, *Rigsdagstidende. Forhandlinger i Folketinget 1946/47*, 11. marts 1947, sp. 3576. Også Christmas Møller (KF) berørte spørgsmålet, jf. sp. 3592.

⁵⁵ ”3. Beh. Af F.t. Finanslov for 1947-48”, *Rigsdagstidende. Forhandlinger i Folketinget 1946/47*, 12. marts 1947, sp. 3650.

De amerikanske baser blev hurtigt det centrale problem. I efteråret 1945 kunne Kauffmann til stor overraskelse for Udenrigsministeriet indberette, at amerikanerne ønskede af beholde baser på øen. Imidlertid informerede Kauffmann kun i begrænset omfang København om rækkevidden af de amerikanske ønsker, og det er tydeligt, at han spillede et dobbeltspil overfor regeringen, bl.a. ved at han i fællesskab med en nær bekendt i *State Department* søgte at tilrettelægge en strategi for, hvordan spørgsmålet om amerikanske baser i Grønland bedst kunne fremmes i det neutralistisk tænkende Danmark.⁵⁶ I København var man på vigtige punkter uvidende om indholdet af de amerikanske ønsker, og efter et forgæves forsøg i efteråret 1946 på at fortælle den amerikanske regering, at man ønskede at få forhandlinger i gang om at få ophævet aftalen, aflagde udenrigsminister Gustav Rasmussen ved udgangen af 1946 et besøg i Washington, hvor den amerikanske udenrigsminister Byrnes i et memorandum præsenterede tre andre løsninger end en ophævelse af aftalen. To af løsningerne repræsenterede variationer af 1941-overenskomsten, mens den tredje – som USA foretrak og også mente var den bedste for Danmark – bestod i at USA købte Grønland. Det erkendtes i det amerikanske memorandum, at et køb var en radikal løsning, men det ville én gang for alle bringe en ende på et kompliceret problem, som udsatte både USA og Danmark for kritik fra andre magter. Hertil kom det forhold, at købesummen ville lette Danmarks anstrengte økonomiske situation og fritage Danmark for flere udgifter ved administrationen af Grønland. Den dansk udenrigsminister blev særdeles overrasket – for ikke at sige chokeret – over det amerikanske udspil, og for udenrigsledelsen i København var det nu klart, at Danmark var fanget i et ømtåleligt dilemma, som blev formet af et delikat samspil mellem udenrigs- og indenrigspolitiske interesser og forestillinger. Dilemmaet blev næppe lettet af, at den amerikanske ambassadør i København, Josiah Marvel, havde fået instruks fra den amerikanske udenrigsminister om at lade den danske udenrigsminister vide, at han burde undgå enhver handling, som kunne lede til afsløringer af, hvad der havde været drøftet på det nylige møde mellem de to udenrigsministre.⁵⁷

Det var et grundlæggende problem, at den danske regering havde en yderst begrænset forståelse af Grønlands betydning i det nye geostrategiske landkort i den begyndende kolde krig, herunder konsekvenserne af at Grønland geografisk lå på en direkte luftlinje mellem det østlige USA og sovjetiske kerneområder omkring Moskva. Denne mangel på indsigt havde en kompleks baggrund. For det første var den både naturlig og nærliggende for et lille land med en sikkerhedspolitisk horisont, som traditionelt havde været og stadig var regionalt bestemt, som da statsminister Knud Kristensen i sommeren 1947 søgte at kæde et permanent basearrangement for USA i Grønland sammen med aktiv amerikansk støtte til Danmark i Sydslesvigspørgsmålet.⁵⁸ For det andet blev regeringen heller ikke – som nævnt oven for – fra ambassaden i Washington nærmere informeret om de amerikanske visioner og planer, som kunne have udfordret tænkningen i København. For det tredje var der det forhold, at regeringen de første år efter krigen gang på gang veg tilbage fra eller direkte benægtede, at USA havde nogen anden interesse i Grønland end

⁵⁶ Erik Beukel, ”Henrik Kauffmann som politisk diplomat”, *Historie*, 1997, 2, s. 318-31; Bo Lidegaard, *I Kongens Navn. Henrik Kauffmann i Dansk Diplomati 1919-58*, 1996, s. 394-8 og 419ff.

⁵⁷ Niels Amstrup, ”Grønland I Det Amerikansk-Danske Forhold 1945-48”, Niels Amstrup og Ib Faurby (red.), *Studier I Dansk Udenrigspolitik*, 1978, s. 178-9; Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume, *I Blokopdelingens Tegn 1945-1972*, Dansk Udenrigspolitiks Historie 5, 2005, s. 52-56; *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, Bilag, Dansk Udenrigspolitisk Institut, 1997, s. 78-80.

⁵⁸ Jf. Ditlev Tamm, *Federspiel. En dansk europæer*, 2005, s. 190.

den at hjælpe Danmark med at forsøre øen. Alt i alt lå det i de første år efter krigen fjernt fra danske politiske lederes forestillingsverden, at Danmark sammen med andre vestlige lande kunne have en interesse i, at udnytte Grønlands geografiske placering som led i en fælles sikkerhedspolitisk strategi over for Sovjetunionen. Den tankegang og sikkerhedspolitiske afhængighedsfaktor blev først forstået – om end kun nødtvungent accepteret – efter et par årtier og spillede ingen rolle i den begrænsede offentlige debat om Grønlandsspørsmålet i disse år og slet ikke i forhold til grønlænderne.

Efter indenrigspolitisk pres fra især DKP for at offentligheden skulle have kendskab til, hvordan det gik med forhandlingerne med USA om en lukning af de amerikanske baser, meddelte regeringen efter en aftale med amerikanerne, som var kommet i stand efter samtaler mellem Kauffmann og embedsmænd i *State Department*, at den i maj 1947 havde overrakt en note til USA med anmodning om konsultationer i medfør af 1941-overenskomstens art. X. Samme efterår meddelte den amerikanske regering den danske, at man var villig til at indlede disse konsultationer. Indtil foråret 1948 anvendte regeringen da som en strategi, der kunne mildne det ømtåelige dilemma, at man nok arbejdede hen imod en ophævelse af 1941-overenskomsten med ophør af den amerikanske tilstedeværelse som konsekvens, men at Danmark til gengæld sorgede for at vedligeholde de eksisterende basefaciliteter, som USA så kunne overtage i en situation med umiddelbar udsigt til krig. Tidligt i 1948 blev det klart, at denne vej ikke kunne accepteres af USA, som holdt fast på mere ambitiøse planer, herunder køb af Grønland, og de to lande blev enige om træde vande i sagen ved at leve med status quo.⁵⁹ Det blev kombineret med denne ”træde-vande-politik”, at regeringen Hedtoft - som efter regeringsskiftet i november 1947 havde erkendt Kauffmanns dobbeltpil, jf. oven for - nu begyndte at overtage Kaufmanns dobbeltpolitik og udvidede den til en form for dobbelt-dobbelt-politik: over for den danske offentlighed fastholdt regeringen indtrykket af, at den amerikanske tilstedeværelse i Grønland var under afvikling, men over for USA lod man forstå, at Danmark ikke ville tage skridt i den retning; samtidig var man internt langt inde i overvejelser om, hvordan man alligevel på et tidspunkt kunne slippe af med de amerikanske baser i Grønland. Og i Washington fortsatte Kauffmann sine personlige bestræbelser for at finde en løsning, som kunne give USA permanente baserettigheder i Grønland.⁶⁰ Men gennem det hele var der ét punkt, som for den danske regering stod fast, nemlig at Danmark skulle hævde sin suverænitet over Grønland.

For at kunne stå sig bedre i forhandlingerne med USA var der fra efteråret 1947 blevet iværksat et større udredningsarbejde i Udenrigsministeriet - sandsynligvis også for at kunne være mere uafhængig af Kauffmanns aktiviteter i Washington. Forskellige fremgangsmåder blev analyseret og diskuteret. Resultatet af den nye udrednings- og analyseaktivisme blev dog foregribet af eksterne begivenheder. I foråret 1948 bevirkede optrapningen af den kolde krig (det sovjetiske pres mod Finland, kuppet i Tjekkoslovakiet, Berlin-blokaden og andre øst-vest modsætninger) samt eftervirkningerne i Danmark (påskekrisen) for alvor at overskygge betydningen af Grønland for den danske regering. En regeringserklæring af 8. april, der på forhånd var

⁵⁹ Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume, *Anf. arb.*, s. 53-5; *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, Dansk Udenrigspolitisk Institut, 1997, s. 82; se også: Memorandum of Conversation, *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, Bilag, bilag 6, s. 35-7.

⁶⁰ Erik Beukel, *Anf. arb.*, s. 325; Bo Lidegaard, *Anf. arb.*, s. 436-39.

blevet godkendt af de borgerlige partier, betød en foreløbig afslutning på Grønlandsproblemet.⁶¹

En del af baggrunden for den danske modstand imod at give USA adgang til en permanent militær tilstedeværelse på Grønland var en angst for, at Sovjetunionen ville kræve modydelser i syd-Danmark som militær kontrol med Bornholm eller andre dele af Danmark. Men det var en ubegrundet frygt: intet tyder på, at sovjetledelsen tillagde Grønland større betydning i det dansk-sovjetiske forhold eller direkte forestillede sig en kobling af de to emner som led i sovjetisk politik. I en tale i Moskva i anledning af revolutionsjubilæet 7. november 1947, sagde udenrigsminister Molotov, at det for Danmark som for andre små lande måtte være utåleligt, at de ikke kunne slippe for amerikanske baser, og Molotov nævnte specielt Grønland. Der var også i slutningen af 1940'erne enkelte andre diplomatiske mishagsytringer fra sovjetisk side over de amerikanske aktiviteter på Grønland, men de forskelligartede kritikpunkter blev ikke fulgt op af klare politiske tiltag. Øen spillede efter alt at dømme ikke nogen særlig rolle for russerne.⁶²

Grønlænderne blev ikke inddraget i nogen af disse overvejelser. Ej heller synes det på noget tidspunkt at have været foreslået eller overvejet blandt danske beslutningstagere at forhøre sig om grønlændernes mening. Derimod var der en særlig side af forholdet mellem grønlændere og amerikanere i Grønland, som bekymrede beslutningstagerne i København og forstærkede ønsket om at få fastslået Danmarks suverænitet over øen, og at denne så vidt muligt blev afspejlet i faktisk kontrol. Bekymringerne udsprang af, at efter krigens afslutning var kontakten mellem grønlændere og amerikanere blevet et stadig voksende problem. Antallet af indrapporteringer om kontakter var stigende, og formerne hvorunder man mødtes var mangfoldige.⁶³ Uanset samkvemnets karakter så de danske og grønlandske myndigheder med stor alvor på hændelserne. Bl.a. frygtede man, at syfilisen ville brede sig til den grønlandske befolkning, at den grønlandske økonomi ville lide skade som følge af kontakten mellem befolkningen og soldaterne og i det hele taget, at kontakterne kunne have en skadelig effekt på den enkelte grønlænder og på lokale samfund.⁶⁴ Det blev også indberettet til København, at de amerikanske myndigheder og soldater var ved at blive en mere integreret del af efterkrigstidens Grønland på måder, der ikke uden videre kunne afvises som skadelig. F. eks. kunne personalet på baserne bistå med livsvigtig lægehjælp, og fra amerikansk side søgte man at ”legalisere” denne praksis.⁶⁵ Det blev også bemærket, at det grønlandske samfund var de

⁶¹ Niels Amstrup, *Anf. arb.*, s. 193-4; *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, s. 84-92.

⁶² Bent Jensen, *Bjørnen og Haren. Sovjetunionen og Danmark 1945-1965*, 1999, s. 211-7.

⁶³ Der var indberetninger om ”pigebørn” på baserne, amerikanske soldater overnattende udenfor baserne, om grønlændere ansat ved baserne og om ivrig gaveuddeling fra baserne. Se GNA, Landsfogeden i Sydgrønland arkiv 1947, kasse 136; GNA, Landsfogeden i Sydgrønland arkiv 1948, kasse 144; GNA, Landsfogeden i Sydgrønland Arkiv 1949, kasse 166.

⁶⁴ De mange indberetninger førte til en henvendelse fra Udenrigsministeriet til State Department ”Amerikansk Militærpersonels Samkvem med den grønlandske Befolkning, 28. feb. 1947”, GNA, Landsfogeden i Sydgrønland arkiv 1947, kasse 136.

⁶⁵ Kriminalassistent Karl Kirkegård (Bluie West One) til Landsfogeden for Sydgrønland, 8. juni 1949, GNA, Landsfogeden i Sydgrønland arkiv 1949, kasse 161. Indberetningen forklarede, at de amerikanske myndigheder ville indgå en aftale med de grønlandske om at yde livsvigtig lægehjælp.

amerikanske soldater taknemmelige for denne hjælp.⁶⁶ Alt i alt kunne der være mange grunde til, at man i København frygtede, at Grønland var ved at glide fra Danmark.

Danmark og USA i NATO

Da Danmark var blevet medlem af Atlantpagten i foråret 1949, håbede og forventede de sikkerhedspolitiske beslutningstagere i København, at problemerne med de amerikanske baser i Grønland ville blive et multilateralt Atlantpagt-spørgsmål, som skulle diskuteres og afgøres i de fælles organer, der blev oprettet med Atlantpagten. Før tilslutningen til NATO måtte sådanne spørgsmål behandles i bilateralt regi mellem stormagten USA og småstaten Danmark med de deraf følgende muligheder for stormagtens direkte og indirekte pression. For nogle i den danske beslutningstagerkreds var der en forventning om, at da Danmark og USA nu blev allierede, kunne USA have fuld tillid til, at øen var i et allieret lands kontrol, og derfor kunne de i fredstid roligt rømme baserne helt eller delvist. Indtil Korea-krigen begyndte i sommeren 1950, var dele af Truman-administrationen da heller ikke helt afvisende over for sådanne forestillinger, men de var klart på tilbagetog i Washington. Andre blandt de ledende danske politikere formulerede privat forventningerne og kalkulationerne omkring Grønlandsspørgsmålets behandling i det nye multilaterale regi mere direkte; f. eks. skrev handelsminister Jens Otto Krag på det tidspunkt, da beslutningen om at indtræde i Atlantpagten blev truffet, i sin dagbog, at blandt begrundelserne for beslutningen var ”U.S.A.’s faktisk delvise Okkupation af Grønland (som vi ikke ejer Magtmidler til at hindre)”, der betød at Sovjet alligevel ville betragte Danmark som vest-orienteret. Hertil kom, at da USA alligevel ”beholdt” Grønland, kunne Danmark iflg. Krag ligeså godt få noget for det.⁶⁷

NATO som en multilateral ramme blev dog kun i formel forstand og i begrænset omfang en støtte, som Danmark kunne bruge til at skaffe sig en mere jævnbyrdig forhandlingsposition over for USA. Således lagde Danmark vægt på, at forsvaret af Grønland blev drøftet i NATO’s særlige planlægningsgruppe for den nordlige del af Atlanterhavet, Oceangruppen, men det blev hurtigt klart, at man ikke kunne undgå bilaterale forhandlinger. I de følgende to års samtaler og forhandlinger om den amerikanske tilstedevarsel i Grønland var det centrale konfliktpunkt, at de amerikanske forhandlere ikke – som danskerne - så opgaven som den at bistå Danmark med at forsvare Grønland som led i en multilateral forsvars aftale (NATO), men at inddrage Grønland i den overordnede strategiske kappestrid mellem USA og Sovjetunionen. I denne kappestrid var der til stadighed stor uenighed internt i det amerikanske sikkerhedspolitiske miljø om, hvorvidt USA’s alliancepartnere kunne og burde være andet end henvist til tilskuerrollen. Men både idépolitiske og bureaukratiske strømninger og interesser i USA tenderede ofte mod at nedvurdere og nedprioritere alliancepartnernes indflydelsesrolle med de deraf følgende virkninger, når det drejede sig om Grønland og forhandlingerne med Danmark. I 1947 var det amerikanske luftvåben blevet udskilt som et selvstændigt værn, og fra det tidspunkt begyndte forestillinger om Thules betydning at spille en rolle i planerne om udviklingen af en strategisk luftvåbenkapacitet. Generelt

⁶⁶ Den samlede grønlandske befolkning takkede de amerikanske myndigheder i et brev, 18. okt. 1952, GNA, Landshøvdingens arkiv 1952 kopibøger, nr. 7525.

⁶⁷ Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume, *Anf. arb.*, s. 193-200; Bo Lidegaard, *I Kongens Navn.*, s. 480-1; Bo Lidegaard, *Jens Otto Krag. 1914-1961*, 2001, s. 336 og 413; Poul Villaume, *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961*, 1995, s. 107-8.

blev Grønlands betydning i den kolde krigs nukleare - og luftvåbenbaserede militærstrategier større i disse år. Fra 1950 med den forøgede spænding efter Nordkoreas angreb på Sydkorea i juni blev Thule-basen direkte tillagt en rolle som støttepunkt for de amerikanske mellemdistancebombefly, der havde en afskrækkesfunktion i forhold til Sovjetunionen. På samme tid betød den nye såkaldte polarstrategi, hvorefter afskrækkesstyrken skulle placeres på baser i USA eller fremskudte luftbasir i det arktiske område, at Grønlands betydning øgedes. Med den længere operationsradius for bombefly måtte USA nu også begynde at imødese muligheden for et sovjetisk flyangreb over polaregnene, og det øgede Grønlands betydning for det amerikanske luftforsvar.⁶⁸

I april 1951 blev der efter to ugers afsluttende forhandlinger i København undertegnet en ny overenskomst om forsvaret af Grønland mellem Danmark og USA, som trådte i kraft i juni s.å.⁶⁹ Den nye overenskomst betød, at 1941-aftalen ophørte med at være i kraft, og at den amerikanske tilstedeværelse i Grønland herefter blev reguleret ved en aftale, der var forhandlet mellem de to landes regeringer. Dette var af største vigtighed for den danske regering. Samtidig blev NATO-sammenhængen eksplisit slætt fast: forhandlingerne om aftalen var blevet ført efter anmodning fra NATO, og formålet var at indgå aftaler om at gøre brug af anlæg i Grønland til forsvar af Grønland og den øvrige del af det nordatlantiske traktatområde. I henhold til art. XIV skulle aftalen forblive i kraft i samme tidsrum som Den Nordatlantiske Traktat (NATO).⁷⁰ Mens 1941-aftalen indeholdt en i realiteten ubegrænset ret for USA til at indrette sig militært i Grønland, blev der i den nye overenskomst aftalt retningslinjer for den amerikanske tilstedeværelse i såkaldte forsvarsområder, dvs. områder, som de to landes regeringer på grundlag af NATO's forsvarsplaner anså for nødvendige til udbygningen af forsvaret af Grønland og den øvrige del af det nordatlantiske traktatområde. I disse forsvarsområder fik USA næsten uhindret adgang til at indrette sin militære tilstedeværelse, bl.a. at "opføre, installere, vedligeholde og drive anlæggene" og "oplage forsyninger" (art. II, stk. 3(b)(ii)). Det skulle ske "[u]den indskrænkning i Kongeriget Danmarks suverænitet over et sådant forsvarsområde eller i de kompetente danske myndigheders selvkrevne ret til frit at færdes overalt i Grønland" (art. II, stk 3(b)). Det blev også fastslået, at USA's væbnede styrker havde ret til fri adgang til færdens mellem forsvarsområderne overalt i Grønland, herunder territorifarvandene, til lands, til søs og i luften. Amerikanske luftfartøjer havde adgang til at overflyve et hvilket som helst område i Grønland, herunder de grønlandske territorifarvande (art. V, stk. 3). USA fik også "ret til at udøve udelukkende jurisdiktion over de forsvarsområder i Grønland" (art. VIII), det havde ansvaret for, og dansk

⁶⁸ Nikolaj Petersen, *Grønland i global sikkerhedspolitik*, SNU, 1992, s. 23-7; Jørgen Taagholt og Jens Claus Hansen, *Grønland i et sikkerhedspolitiske perspektiv*, Atlantsammenslutningen, 1999, s. 23f.; Bo Lidegaard, *I Kongens Navn.*, s. 480-1; *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, s. 99-100 og 110-17.

⁶⁹ De afsluttende forhandlinger i København er skildret i *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, s. 127ff.; selve overenskomsten er gennemgået s. 159-64. Se også Bo Lidegaard, *I Kongens Navn*, s. 491-7. Danmark havde ønsket, at forhandlingerne skulle føres i multilateralt NATO-regi, men det blev afvist af USA, som til gengæld gik med til et krav fra Udenrigsministeriet om, at forhandlingerne ikke fandt sted i Washington, men i København. Herved kunne Udenrigsministeriet også undgå, at ambassadør Kauffmann blev medlem af den danske delegation, jf. Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume, *Anf. arb.*, s. 195.

⁷⁰ Overenskomsten er optrykt i *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, Bilag, s. 144-53; se også: *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, s. 159-62.

lovgivning måtte ikke hindre fri ind- og udrejse af militært eller civilt personel til disse områder (art. IX).

Et særligt træk ved aftalen var, at den lagde op til en skarp afgrænsning mellem forsvarsområderne og det grønlandske samfund. Fra dansk side blev dette tillagt overordentlig stor vægt, ikke mindst fordi danskerne efter udviklingen i og omkring Grønland under 2. verdenskrig følte, at de kunne ’tabe’ Grønland. I art. VI blev det slået fast, at USA og amerikanske statsborgere i Grønland:

”vil udvise tilbørlig respekt for alle love, bestemmelser og sædvaner, som vedrører den stedlige befolkning og Grønlands indre administration, og vil i enhver henseende bestræbe sig for at undgå, at der mellem amerikansk personel og den stedlige befolkning finder nogensomhelst forbindelse sted, som de danske myndigheder ikke anser for ønskelig af hensyn til virksomhed i medfør af nærværende overenskomst”.⁷¹

I drøftelserne i Udenrigspolitisk Nævn blev dette hensyn til at undgå kontakt mellem grønlændere og amerikansk personel tillagt langt større vægt end internationale sikkerhedspolitiske og militærstrategiske spørgsmål. Thule-basens og de øvrige amerikanske basers militær- og atomstrategiske betydning blev således ikke nævnt, da aftaleudkastet blev forelagt Nævnet umiddelbart før forhandlingernes afslutning. Sådanne overordnede kernevåbenstrategiske spørgsmål blev ikke berørt i forhandlingerne, og fra dansk side ville man ikke søge information om og slet ikke indflydelse på noget, som man kun havde en meget begrænset viden om og alligevel aldrig kunne få afgørende indflydelse på. Også mht. den nærmere identifikation af hvilke forsvarsområder, der var truffet aftale om, blev hverken Rigsdagen eller Udenrigspolitisk Nævn informeret. Et teknisk bilag til overenskomsten var således klassificeret hemmeligt og vedrørte især forsvarsområdernes afgrænsning, herunder proceduren for deres fremtidige udvidelse eller forøgelsen af aktiviteterne på dem. Tilsvarende var to protokollater, som var kommet til på dansk foranledning, klassificerede fortrolige, og disse klassifikationer vedrørte ikke alene indholdet, men også de tre aktstykkers eksistens.⁷² Der kan dog ikke være tvivl om, at regeringen uformelt har informeret Socialdemokratiets ledelse om de hemmelige tillæg. Alt i alt forblev det på flere centrale måder uafklaret, hvad USA i givet fald kunne anvende baserne til, og spørgsmålet om Grønlandsoverenskomstens indhold og strategiske betydning kom derved til at henligge i et slags arktisk tusmørke.⁷³ Vurderet ud fra den kolde krigs strategiske sammenhænge og datidens normer for offentlighed i vestlige demokratier, kunne der være gode grunde til dette halvmørke, men uanset det var der hermed lagt en kim til fremtidige konflikter i og mellem demokratiske samfund.

Forhandlingerne om den nye forsvarsoverenskomst havde på enkelte punkter været særdeles vanskelige. Især var et amerikansk udspil om meget vidtgående baserettigheder ved forhandlingernes begyndelse efter dansk opfattelse yderst mangelfuld, idet det ”tilsyneladende overhovedet ikke gav plads for nogen dansk militær aktivitet på

⁷¹ *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, Bilag, s. 149-50.

⁷² RA, UM. 105.D.1.a., Notat af 7. april 1951; RA, UM. 105.D.1.a., brev af 1. juni 1951 til ambassade H. Hjort-Nielsen, London.

⁷³ *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, s. 156-62 og 166-70; Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume, *Anf. arb.*, s. 197.

Grønland”, og på dette punkt var det amerikanske forslag ”knapet nok anvendeligt som forhandlingsgrundlag”.⁷⁴ Efter modforslag fra den danske delegation, som med tilslutning fra udenrigsministeren og forsvarsministeren blev forelagt for amerikanerne med den kommentar, at de deri nedlagte principper i alt væsentligt måtte accepteres, hvis en overenskomst skulle komme i stand - samt en indtrængende appell til den amerikanske delegation om at medvirke at nå til en for begge parter tilfredsstillende resultat - erklærede amerikanerne sig villige til på vigtige punkter at imødekomme de danske ønsker. Samlet set kan det være vanskeligt at afgøre, hvor megen substans, der var i de danske ultimatumlignende modforslag – og den kan nemt overvurderes - men der er næppe tvivl om, at den danske erkendelse af og forhandlingstaktiske fastholden ved både fælles og modstridende danske og amerikanske interesser resulterede i amerikanske indrømmelser. Fra dansk side blev der til tider udtrykt utilfredshed med manglende amerikanske respekt for Danmarks suverænitet over Grønland, men den danske politik - erkendelsen af og den forhandlingstaktiske fastholden ved både fælles og modstridende danske og amerikanske interesser – gjorde det betydeligt nemmere at kombinere en blot nogenlunde troværdig dansk suverænitet over Grønland med det vidtgående amerikanske forsvarspolitiske engagement i Grønland.

Forslaget til rigsdagsbeslutning om at godkende overenskomsten blev forlagt Folketinget af udenrigsminister Ole Bjørn Kraft 18. maj 1951.⁷⁵ Forslaget blev førstebehandlet 22. maj, og efter anden behandling 1. juni blev det vedtaget med 80 stemmer (Socialdemokratiet, Venstre, Det konservative Folkeparti og Retsforbundet) mod 7 (DKP), mens Det radikale Venstre undlod at stemme.⁷⁶

Det bemærkes, at grønlænderne blev heller ikke blev inddraget i eller rådspurgt om forhandlingerne med USA om denne Grønlandsoverenskomst. Dagen efter indgåelsen blev aftalen omtalt i pressen i Grønland.⁷⁷ Endvidere blev der redegjort for overenskomsten på Landsrådets møde i efteråret 1951, hvor rådet tog redegørelsen til efterretning og udtalte sin tilfredshed med overenskomsten. I fremlæggelsen for Landsrådet blev der lagt overordentlig stor vægt på at præsentere overenskomsten som en forlængelse af Atlantpagten mere end en selvstændig aftale mellem Danmark og USA, og at der heri lå en betydelig forskel sammenholdt med 1941-overenskomsten.⁷⁸

Alt taget i betragtning fik USA ret til en i det væsentlige ubegrænset militær tilstedeværelse i Grønland. Det var baggrunden for, at man har talt om ”Grønlandskortet” som et udtryk for noget, som USA skyldte Danmark som betaling for denne ret.

⁷⁴ RA, UM. 105.D.1.a., ”Beretning til regeringen fra den til forhandling med De Forenede Stater om rettigheder for amerikanske militære styrker på Grønland udpegede Delegation”, 9. april 1951. En detaljeret gennemgang af forhandlingerne findes i: *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, s. 127-56.

⁷⁵ *Rigsdagstidende. Forhandlinger i Folketinget 1950/51*, 18. maj 1951, sp. 3662-3690.

⁷⁶ Sst., 22. maj 1951, sp. 3700-3776 og 1. juni 1951, sp. 4229-4271.

⁷⁷ Jens Heinrich, *Statusændringen i 1953. Grønlændernes forhold til Danmark i perioden 1946-1954*, notat, 2006, s. 11 og 15.

⁷⁸ Telegram til Statsministeriet fra Grønlands Landsråd, 3. november 1951, GNA, Landsrådets arkiv, kasse: Landsrådet 1951. 005.5.1-9. Læg: Landsrådsmødet 1951. Forsvarsoverenskomsten. Journalnr. 005.5.0551; I et notat af 21/9 1951 udarbejdet til brug for fremlæggelsen for Landsrådet hedder det, at overenskomsten: ”går altså ud på fastlæggelse af aftaler under hovedoverenskomsten mellem atlantpagtstaterne og er altså forsåvidt ikke nogen selvstændig aftale mellem Danmark og De Forenede Stater”. GNA, Landsrådets arkiv, Læg: Landsrådsmødet 1951. Forsvarsoverenskomsten. Journalnr. 005.5.1351.

Grønlandskortet indebar, at Danmark havde noget at handle med i forhold til USA, at det kunne føre en ”noget-for-noget-politik” i forhold til supermagten. Det blev tilsyneladende efter 1951 mest brugt defensivt i forhold til USA og de øvrige allierede som en måde at afspare beskyldninger for ikke at yde tilstrækkeligt til alliancens forsvar. Her kunne der nemlig fra dansk side argumenteres for, at de amerikanske basefaciliteter på Grønland burde medregnes som en del af det danske forsvarsbidrag. Med udgangspunkt i dette ræsonnement skulle Danmark have høstet fordele på det økonomiske område ved at have kunnet tillade sig at spare på forsvarsbudgetterne som en konsekvens af, at amerikanerne militært kunne udnytte Grønland.

Selvom Danmark således havde en forhandlingsfordel som følge af Grønlandskortet, er der ikke noget der tyder på, at de relativt lave danske forsvarsbudgetter var direkte relateret til amerikanernes rådighed over Grønland. Det er samtidig tvivlsomt, hvor langt man fra dansk side ville gå for at bruge dette kort. Ét er, at skiftende danske regeringer kun havde få muligheder for at følge de amerikanske militære aktiviteter på Grønland, og de havde tilsyneladende heller ikke noget ønske herom.⁷⁹ En anden og nok så vigtig begrænsning lå i forlængelse heraf: det kun var i snæver taktisk forstand, at de danske beslutningstagere opfattede USA som en modpart, man kunne afkræve noget som betaling for baser i Grønland. Grundlæggende blev USA’s støtte og de amerikanske baser i Grønland set som en nødvendig modvægt mod Sovjetunionen. Som allieret med USA havde også Danmark en basal interesse i amerikanske militære modforanstaltninger mod Sovjetunionen, og de danske beslutningstagere erkendte, at Grønland havde en afgørende rolle heri – om end denne erkendelse især i begyndelsen var baseret på et forholdsvis begrænset kendskab til amerikansk strategi. Udtrykt enkelt var Danmarks afhængighed af de amerikanske militærstrategiske interesser i Grønland også en følge af, at Danmark hørte til den vestlige side i den kolde krig, men både hos socialdemokrater og borgerlige var der samtidig en erkendelse af, at danske og amerikanske interesser ikke altid var sammenfaldende. Inden for disse rammer kan man imidlertid sige, at Danmarks suverænitet over Grønland gav os en vis status i forhold til USA. Forhandlinger med Danmark fik en vigtigere rolle i amerikansk sikkerhedspolitik.

I foråret 1953 udspandt der sig nogle begivenheder, som illustrerer den særlige sammenfletning af amerikanske og vestlige forsvarsinteresser, Grønlands status som koloni og den danske interesse i at undgå for nære forbindelser mellem den lokale befolkning og amerikansk basepersonel.⁸⁰ 116 beboere på inughit-bopladsen Uummannaq, som lå nær ved Thule-basen, blev med få dages varsel af den danske regering beordret til at flytte til Qaanaaq, som lå 120 km længere nordpå.⁸¹ En eventuel flytning af bopladsen havde været nævnt i samtaler mellem danske og amerikanske embedsmænd allerede i sommeren 1951, men efter en dansk undersøgelse af forholdene på stedet blev sagen stillet i bero. Den aktuelle baggrund i foråret 1953 var, at den amerikanske regering efter en række overvejelser i Pentagon – som man på dansk side havde haft informationer om siden eftersommeren 1952 – i slutningen af april henvendte

⁷⁹ Poul Villaume, *Anf. arb.*, s. 850-2.

⁸⁰ *Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, Bilag, s. 185-96; Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume, *Anf. arb.*, s. 199.

⁸¹ *Beretning om flytningen af Thulebefolkningen i 1953*, Afgivet af undersøgelsesudvalget af 4. juni 1987, s. 5-11 og 61-193. Undersøgelsesudvalget blev nedsat efter publikationen af Jens Brøsted og Mads Fægteborg, *Thule – fangerfolk og militæranlæg*, 1985.

sig til Statsministeriets Grønlandsdepartement om, at de ønskede at opstille et luftværnsartilleri på den halvø, hvor ovennævnte boplads lå. Det accepterede Grønlandsdepartementet under betingelse af, at USA betalte omkostningerne ved en flytning af bopladsen, og flytningen blev gennemført i slutningen af maj, dvs. ganske få dage før, det var klart, at grundloven også gjaldt for Grønland. Noget direkte krav til Danmark om flytning af bopladsen har ikke kunnet påvises, men det var også overflødigt, fordi den primære danske interesse var, at undgå for megen nærkontakt mellem grønlændere og amerikanere. Afgørelsen om flytningen blev truffet i *dansk* regi, og for at sløre sagen blev flytningen i en pressemeldelse af 11. maj 1953, der blev udsendt gennem Ritzaus Bureau, fremstillet som frivillig og ønsket af de lokale grønlændere selv for at opnå bedre fangstmuligheder.⁸² Specielt Grønlandsdepartementet havde længe været bekymret over fraternisering mellem lokale grønlændere og amerikanere på den nærliggende base. Man ønskede et ”jerntæppe” lagt om denne som om andre amerikanske baser i Grønland. Oven på alt dette er der imidlertid ikke tvivl om, at danske myndigheder nærede bekymring for, at fangerbefolkingens traditionelle levevis kunne lide skade ved naboskabet til basen. Samtidig er der heller ikke tvivl om, at den overordnede militærstrategiske udvikling og amerikanske interesse for Thule-basens rolle heri var en bagvedliggende afgørende og tvingende årsag til, at befolkningen flyttede.⁸³

Økonomisk afhængighed

Formålet med dette afsnit er at analysere, hvilke konsekvenser strukturen i det grønlandske erhvervsliv o. midten af det 20. århundrede havde for Grønlands økonomiske afhængighed af omverdenen – ikke i sig selv at beskrive alle sider af det grønlandske erhvervsliv. Når der fokuseres på et bestemt tidspunkt - midten af det 20. århundrede - indebærer det selvfølgelig, at der også bør inddrages et langsigtet perspektiv, idet et af spørgsmålene bliver, om erhvervsstrukturerne i Grønland havde gennemgået væsentlige ændringer i bindingerne til omverdenen set i et langsigtet perspektiv.

Når en stats eller et særligt geografisk områdes økonomiske afhængighed af omverdenen analyseres, kan der skelnes mellem to dimensioner af afhængigheden: følsomhed og sårbarhed. Begge dimensioner er vigtige for at beskrive særlige sider af Grønlands afhængighed af omverdenen. Følsomhed indikerer omfanget af de økonomiske forbindelser udadtil samt disses type, deres intensitet og deres interne effekt inden for rammerne af den første politik på et bestemt tidspunkt. Sårbarheden siger noget om de økonomiske og politiske omkostninger, der er forbundet med at udvikle evnen til at imødegå eller tilpasse sig ændringer i forbindelserne udadtil. Der er altså tale om en kortsigtet og en langsigtet bedømmelse af et stats eller områdes afhængighed. På længere sigt bestemmes afhængighed i betydningen sårbarhed dels af eksistensen af ydre alternativer, dels af intern økonomisk, samfundsmæssig og politisk fleksibilitet. I begge henseender gælder, at eksistensen af en vis ekstern følsomhed – dvs. at der er et minimum af økonomiske forbindelser udadtil - er en nødvendig betingelse for, at forbindelserne kan have intern effekt og for, at der overhovedet kan tales om sårbarhed.⁸⁴

⁸² *Beretning om flytningen af Thulebefolkningen i 1953*, Afgivet af undersøgelsesudvalget af 4. juni 1987, s. 61f., 106f. og 185-93.

⁸³ *Sst.*, s. 11.

⁸⁴ En vigtig fremstilling af de forskellige dimensioner af afhængighed er: Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Independence*, Third Edition, 2001, s. 9-17.

Disse dimensioner af afhængighedsbegrebet kan f. eks. anvendes til at belyse, hvorledes mønstret i et lands udenrigshandel over tid kan fortælle noget om udviklingen i det pågældende lands eller områdes økonomiske afhængighed af omverdenen.⁸⁵

Det er vigtigt at bemærke, at dette økonomiske afhængighedsbegreb ikke kun refererer til ”noget der foregår” inden for et økonomisk kredsløb. Udgangspunktet er noget, der foregår i et økonomisk kredsløb, men begrebet sårbarhed indeholder også nogle afgørende politiske dimensioner og forudsætninger. Når der oven for tales om ”ydre alternativer” eller samfundsmaessig og politisk ”fleksibilitet” som bestemmende for sårbarheden, indebærer det, at de givne ydre alternativer, som kan reducere en sårbarhed, og det, som kan nås ved at vise samfundsmaessig eller politisk ”fleksibilitet”, skal være i overensstemmelse med et stats eller andet territorialt områdes politiske målsætninger. Sårbarhed er derved også et spørgsmål om det pågældende samfunds politiske mål og værdier og villigheden til at overveje, om disse bør ændres.

Anvendes afhængighedsbegrebet på Grønland kan det meget kort og forenklet konkluderes, at Grønland havde bevæget sig fra en lav økonomisk afhængighed af omverdenen i begyndelsen af det 20. århundrede til en betydelig større afhængighed ved midten af århundredet. Grønlands økonomi var i de første to århundreder efter, at Hans Egede i 1721 indledte kolonisationen af Grønland i meget høj grad baseret på sælfangst.⁸⁶ Fangsten af disse dyr gav grundlaget for befolkningens daglige eksistens og en selvforsynende naturaløkonomi: føde, klæder, redskaber, fartøjer, brændsel og i et vist omfang også boliger. De begrænsede økonomiske forbindelser til omverdenen gav en lav følsomhed, og dermed var grønlænderne heller ikke sårbare over for ændringer i forbindelserne udadtil. I de første tiår af det 20. århundrede skete imidlertid en betydelig tilbagegang i sælfangsten som følge af nedgangen i sælbestanden, der var et resultat af klimamildningen og den sparsommere forekomst af storis. Sælfangsten kunne derfor ikke længere være det væsentligste eksistensgrundlag.⁸⁷ Med klimaændringen kom der imidlertid flere fisk, først og fremmest torsk og helleflynder, så torskefiskeriet blev det nye hovederhverv, især i den sydlige del af Grønland. For at fiskerne kunne købe de ønskede forbrugsvarer og produktionsredskaber, måtte de sælge deres fangst, og der måtte opbygges en fiskeriindustri. Det betød, at en i hovedsagen selvforsynende naturaløkonomi undergik en dybtgående forandring til en overvejende pengeøkonomi, hvor alle vigtigere forbrugsvarer og produktionsmidler måtte indføres. Grønlænderne blev derved stærkt afhængige af de økonomiske forbindelser med omverdenen. Før skiftet behøvede en afskæring af forbindelsen til omverdenen kun medføre mindre ulemper for den brede befolkning, men efter overgangen fra fangst til fiskeri som

⁸⁵ Bo Anker Svendsen, ”Indflydelse og stress: Danmarks udenrigshandel 1948-77”, Niels Amstrup og Ib Faurby (red.), *Studier i Dansk Udenrigspolitik*, 1978, s. 263-98, analyserer, hvilken følsomhed og sårbarhed der lå gemt i Danmarks handelsrelationer over en periode på 30 år.

⁸⁶ Erhvervsmæssige og Økonomiske Forhold, *Grønlandscommissionens Betænkning 5*, Februar 1950, s. 11f.; Mads Lidegaard, *Grønlands Historie*, 1974, s. 170f.

⁸⁷ Rapport vedrørende Dr. Victor Hoc’s og mr. Wilfrid Benson’s Rejse til Grønland 1950, Departementet for Formynderskaber og Oplysninger fra Ikke-Selvstyrende Områder, Forenede nationer, Juli 1950, Arktisk Institut, s. 14-26; Erik L.B. Smidt, ”Om overgangen fra fangst til fiskeri i Vestgrønland”, *Grønland*, Vol. 5, nr. 5, 1983, s. 125-43.

hovederhverv ville en afskæring af forbindelsen til omverdenen meget nemmere kunne have betydet en katastrofe for den brede befolkning.⁸⁸

Afhængigheden og følsomheden har også en eksportside. Et samfund med meget få erhvervsmuligheder som grundlag for en eksport var stærkt afhængig af prisudviklingen på disse varer, og satsningen på torskefiskeriet kunne derfor også betragtes som et økonomisk vovestykke.⁸⁹ Hovedeksportvarerne o. 1950 var dels fisk (navnlig saltfisk), dels animalsk olie (sæl- og hvalolie samt hajleverolie), og priserne på begge varer var præget af pludselige og stærke svingninger. Overgangen fra sælfangst til fiskeri havde generelt medført, at Grønland var blevet afhængig af de internationale markeder, og afhængigheden fik en særlig karakter ved, at Grønlands eksportvarer var præget af meget stærke prissvingninger. Et af de forhold, som kunne opveje disse faktorer, som øgede følsomheden, var Grønlands beliggenhed for afsætning af fisk på det amerikanske marked, hvor grønlænderne havde en fordel sammenlignet med europæiske producenter. Eksporten til det amerikanske marked var under og efter krigen steget stærkt, hvilket imidlertid førte til krav om begrænsning af importen fra Grønland fra amerikanske producenter.⁹⁰ Men under alle omstændigheder var det klart i midten af det 20. århundrede, at Grønlands beliggenhed nær store markeder i Nordamerika også kunne indebære fordele i forhold til andre producenter. Samtidig medførte koncentrationen på få eksporterhverv og få eksportlande imidlertid en stærk sårbarhed.

Denne sårbarhed blev ikke kompenseret af en intern grønlandsk samfundsmæssig eller økonomisk fleksibilitet; først og fremmest var der ingen åbenlyse alternative erhvervsmuligheder. Anskuet i et længere perspektiv var der dog ingen tvivl om, at der både i Grønland og hos de danske myndigheder var et stærkt ønske om begrænse sårbarheden. Forbedring af undervisningsforholdene og den elendige sundhedstilstand (tuberkulosen) hørte til de vigtigste sårbarhedsbegrensende foranstaltninger, hvor offentlige institutioner havde ansvaret for fremstillingen af de nødvendige serviceydeler. Disse offentlige foranstaltninger måtte imidlertid kombineres med et langt mere differentieret erhvervsliv for, at sårbarheden for alvor kunne reduceres. Her lå kerneproblemets i Grønlands øgede økonomiske afhængighed af omverdenen ved midten af det 20. århundrede.

Afslutning

Når suverænitet og selvbestemmelse anskues i lyset af afhængighed af omverdenen med de deraf følgende grænser og muligheder for en stats handlefrihed, bliver det klarere, at kernen i suverænitetsbegrebet er, at suveræne stater eller andre enheder med selvbestemmelsesret selv afgør, hvordan de vil afveje modstridende ydre og indre mål og midler. Denne afvejning er som regel besværlig og uoverskuelig, ikke mindst i stater med tætte økonomiske, politiske og kulturelle forbindelser til andre lande. Men det væsentlige er, at stater eller andre enheder med selvbestemmelsesret i sidste ende selv har ansvaret

⁸⁸ Eske Brun, "Grønland under den Anden Verdenskrig", Kaj Birket-Smith (red.), *Grønlandsbogen*, I, 1950, s. 305.

⁸⁹ Erhvervsmæssige og Økonomiske Forhold, *Grønlandscommissionens Betænkning 5*, februar 1950, s. 14f., *Rapport vedrørende Dr. Victor Hoc's og mr. Wilfrid Benson's Rejse til Grønland 1950*, Departementet for Formynderskaber og Oplysninger fra Ikke-Selvstyrende Områder, Forenede nationer, juli 1950, Arktisk Institut, København, s. 21.

⁹⁰ Erhvervsmæssige og Økonomiske Forhold, *Grønlandscommissionens Betænkning 5*, februar 1950, s. 16.

for at træffe afgørelsen om, hvilke konsekvenser man skal risikere eller håbe på. Kombinationen af suverænitets- og selvbestemmelsessynsvinklen med en afhængighedssynsvinkel illustrerer, at politiske beslutninger kun i undtagelsestilfælde træffes i en situation præget af enten absolut nødvendighed eller fuld handlefrihed. Heri ligger en tosidet konklusion, nemlig at en simpel henvisning til afhængigheden af omverdenen ikke kan bruges af beslutningstagere til at skyde et ansvar fra sig, og at der altid må skelnes mellem suverænitet og selvbestemmelsesret på den ene side og kontrol med virkningerne af beslutninger på den anden side.⁹¹

I denne analyse af samspillet mellem suverænitet, selvbestemmelse og afhængighed i udviklingen af Grønlandsspørgsmålet er det demonstreret, at grænserne for danske beslutningstageres handlefrihed ofte var langt mere iøjnefaldende end mulighederne. Og en tilsvarende konklusion gælder i ekstrem grad, når der spørges om grønlændernes handlemuligheder. Deres kolonistatus gav dem aldrig mulighed for *at tage et standpunkt med konsekvenser for dem selv*. Når det gælder Danmarks begrænsede handlemuligheder, er det imidlertid vigtigt at understrege, at de i en periode, hvor kampen mod Nazityskland og senere det kommunistiske Sovjetunionen var den afgørende sag på den vestlige dagsorden, begrænsedes de danske handlemuligheder også af, at vi valgte side – om end det kun var nødtvungen i forhold til Nazityskland. Men også i Grønlandsspørgsmålet under den kolde krig var der stadig mange muligheder for, at Danmark kunne have brugt sin suverænitet og selvbestemmelsesret til at vælge anderledes end de valg, som blev truffet. De tilfælde, hvor der tydeligvis var problemer med de hjemlige beslutningsprocedurer, falder i øjnene.

⁹¹ Jvf. bl.a.: Alan James. *Sovereign Statehood.*, s. 169-94; Kenneth N. Waltz, *Anf. arb.*, s. 96. Se også Robert Jackson, *The Global Covenant. Human Conduct in a World of States*, 2000. s. 308-15 (om “The responsibility of Sovereignty”).

Kapitel 4

Den internationale sammenhæng: Afkoloniseringsprocessen i FN

Indledning

I international sammenhæng var afkoloniseringsprocessen og dens manifestation i FN den vigtigste udvikling, som aktualiserede spørgsmålet om Grønlands statsretlige stilling i årene op til grundlovsændringen i 1953.¹ Som udredet i kap. 7, valgte Danmark straks i 1946, at Grønland skulle betragtes som et såkaldt ikke-selvstyrende område, altså en koloni, som Danmark i henhold til FN-pagtens art. 73, pkt. (e), skulle fremsende oplysninger til FN om. Kolonistatus er ikke statsretligt et entydigt begreb, men Grønlandskommissionens betænkning fra 1950 opregnede en række særlige træk, som kendtegnede Grønlands stilling i forhold til Danmark som ”en moderlandet undergivet koloni”: 1. den danske lovgivningsmagt gav love for Grønland, uagtet grønlænderne ikke var repræsenterede i Rigsdagen; 2. grundloven (af 1920) gjaldt ikke for Grønland; 3. den grønlandske befolkning havde dansk indfødsret, men som hovedregel stod de ikke under de danske love, men under en særlig grønlandske ret; 4. Grønland var et lukket land, idet hverken danske eller udlændinge havde adgang til landet uden tilladelse fra den danske regering.²

For de ansvarlige politikere og embedsmænd i København var det efter beslutningen om, at Grønland skulle klassificeres som en koloni, af største betydning, hvordan Grønlandsspørgsmålet blev behandlet i FN som led i afkoloniseringen. Som nærmere gennemgået i kap. 7, følte Danmark ubehag ved at have status som kolonimagt i FN, og de danske FN-delegerede gjorde en stor indsats for, at reguleringen af afkoloniseringsprocessen blev udformet sådan, at der ikke blev lagt unødige hindringer i vejen for Danmarks mål: Grønlands integration i rigsfællesskabet uden for mange besværlige indvendinger i FN.³ For Danmark spillede hensynet til at overholde FN-pagtens og vedtagelser i FN’s organer – eller i hvert fald *blive opfattet* som et FN-loyalt land – en stor rolle. Samtidig er det vigtigt at bemærke de asymmetriske perspektiver: i FN-sammenhæng var Grønlandsspørgsmålet et helt underordnet emne sammenholdt med andre spørgsmål i afkoloniseringsprocessen. Denne asymmetri udgjorde en vigtig ramme for Grønlandsspørgsmålets behandling i FN.

¹ Gudmundur Alfredsson, “Greenland and the Law of Political Decolonization”, *German Yearbook of International Law*, Vol. 25, 1982, s. 290-308; Gudmundur Alfredsson, “Greenland under Chapter XI of the United Nations Charter. A Continuing International Law Dispute”, Sjúrdur Skaale (ed.), *The Right To National Self-Determination. The Faroe Islands and Greenland*, 2004, s. 49-94.

² Politiske og Administrative Forhold, *Retsplejen, Grønlandskommissionens Betænkning* 2, Februar 1950, s. 8. Se også Axel Kjær Sørensen, ”Ophævelsen af Grønlands kolonistatus – et grønlandske krav?”, *Historie*, Bind 12, Hæfte 1-2, 1979, s. 162. En nærmere afgrænsning af kolonibegrebet foretages i gennemgangen af FN-pagtens bestemmelser om ikke-selvstyrende områder i afsnittet om ”Normative rammer”.

³ Kristine Midtgård, *Småstat, Magt og Sikkerhed. Danmark og FN 1949-65*, 2005, s. 234-5.

For nærmere at belyse afkoloniseringsprocessen som en generel baggrund for aktualiseringen af Grønlandsspørgsmålet er det hensigtsmæssigt at skelne mellem på den ene side ideen om afkolonisering som en normativ ramme og på den anden side de organisatoriske rammer og instrumenter, som blev brugt til at forme og påvirke afkoloniseringsprocessen. Den normative ramme omfatter generelle principper for, hvad der er retfærdigt og rimeligt, og mere konkrete normer for rettigheder og pligter på afkoloniseringsområdet. De organisatoriske instrumenter er dels regler, der påbyder eller forbyder bestemte handlinger i FN-regi, dels beslutningsprocedurer i FN vedr. afkoloniseringsområdet. Afkoloniseringsprocessens normative rammer og de organisatoriske instrumenter udgør tilsammen et afkoloniseringsregime, som dette begreb anvendes i internationale studier.⁴ Formålet med den følgende gennemgang af afkoloniseringsregimet i FN er at følge udviklingen i den proces fra 1946 til 1954, hvorved de normative rammer for afkoloniseringsprocessen blev fulgt op af organisatoriske vedtagelser og tiltag i FN mht. ikke-selvstyrende områder: hvad var de centrale træk ved udviklingen af det organisatoriske apparat i FN? I andre kapitler i udredningen (kap. 5 og 7) behandles Danmarks deltagelse i udformningen af FN's afkoloniseringsregime og dette regimes konkrete betydning i formuleringen af den danske politik i Grønlandsspørgsmålet.

Normative rammer

FN-pagtens erklæring angående ikke-selvstyrende områder (kap. XI) udgør en central del af den normative ramme for afkoloniseringsprocessen. For at give en sammenhængende fremstilling af den normative ramme bør gennemgangen af bestemmelserne i kap. XI omkranses af to punkter. Først gives en redegørelse for udviklingen af de første spirer omkring begyndelsen af det 20. århundrede til ideen om at sætte grænser for kolonialismen – spirer der kulminerede i kap. XI. Efter den specifikke gennemgang af kap. XI omtales en faktor, som fik afgørende betydning for det konkrete gennemslag af kap. XI i slutningen af 1940'erne og begyndelsen af 1950'erne, nemlig USA's afkoloniseringspolitik.

De første spirer

Fra slutningen af det 19. og begyndelsen af det 20. århundrede begyndte de første spirer til en international normativ ramme, som efterhånden satte forskellige grænser for kolonialismen. Kolonisystemet blev ”internationaliseret” ved, at stater gennem internationale aftaler sågte at begrænse eller afskaffe bestemte misbrug af det og fastslå hensynet til kolonibefolkningernes ’åndelige og materielle velfærd’ som vigtigt. Samtidig tilstræbte kolonimagterne at forebygge indbyrdes konflikter om deres besiddelser i Afrika. Det blev dog betragtet som en selvfølge, at selve kolonisystemet skulle bevares, både fordi de europæiske kolonimagter havde forskellige interesser i systemet, og fordi de så det som deres pligt at udbrede civilisationen til andre dele af Kloden. Efter 1. verdenskrig indførtes med Folkeforbundet mandatsystemet, der betød en vis, om end stærkt begrænset, international overvågning af kolonimagternes adfærd, som desuden alene omfattede krigens tabere, nemlig de tidligere tyrkiske og tyske imperiers oversøiske besiddelser. Den dominerende normative opfattelse var stadig, at kolonisystemet skulle forbedres – ikke afskaffes – men vurderet i et historisk perspektiv var der stadig tale om

⁴ Om regimebegrebet, se Andreas Hasenclever, Peter Mayer and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, 1997, s. 8f.

et vendepunkt i kolonialismens historie ved at selve ideen om, at kolonimagter skulle kunne stilles til ansvar for deres handlinger blev institutionaliseret i international politik.⁵ Parallelt hermed fik det stor betydning, at en ide om 'folkenes selvbestemmelsesret' blev ført frem af først og fremmest den amerikanske præsident Wilson, (jf. kap. 3).

Under og umiddelbart efter 2. verdenskrig ændredes den normative ramme på flere måder, i første omgang især ved at holdningerne til kolonialisme skiftede i vestlige lande. Det politiske klima for behandlingen af kolonisystemet ændredes sammenholdt med tiden efter 1. verdenskrig, idet patriarchalske anskuelsesmåder nu blev fortrængt af ideer om folkenes lighed og ret til uafhængighed, og i modsætning til tiden efter 1. verdenskrig blev disse principper og normer nu opfattet som gældende også for verden uden for Europa. Ændringen gav sig først og fremmest udslag i de amerikanske holdninger. Tidligt efter USA's indtræden i krigen var der i det amerikanske udenrigsministerium *State Department* udarbejdet planer om, at alle 'afhængige folk' som en forberedelse til deres fuldstændige politisk uafhængighed skulle undergives et generelt internationalt formynderskabssystem, der skulle ledes af en global international organisation. Planerne blev støttet af præsident Roosevelt, mens andre dele af administrationen, bl.a. repræsentanter for forsvaret, var skeptiske. Også den britiske regering var splittet, og især premierminister Churchill var skeptisk overfor den amerikanske præsidents visioner. Ved de afsluttende forhandlinger i San Francisco i foråret 1945 om udformningen af FN-pagten var der en tilsvarende intern uenighed i især den amerikanske delegation, men generelt var der vigtige forskelle mellem den mere imødekommande amerikanske holdning til en overvågningsrolle for FN og en tilbageholdende britisk holdning.⁶ Med underskrivelsen af FN-pagten og dens bestemmelser, jf. nedenfor, blev det afgørende, at det ikke længere blev anset for legitimt alene at reformere og forbedre kolonialismen. Den fremherskende opfattelse var nu, at målet måtte være at afskaffe kolonisystemet, og herefter drejede uenigheden sig om tidsperspektivet for indførelse af en form for selvstyre og uafhængighed.⁷

FN-pagten

Selve FN-pagten indeholder kun nogle få generelle bestemmelser om de normative rammer for afkoloniseringen. Allerede derfor er selve konflikten om fortolkningen og udviklingen af FN-pagtens bestemmelser og de bagvedliggende interesser og ideer i forskellige lande og landegrupper et vigtigt spørgsmål.

"*Erklæring angående ikke-selvstyrende områder*" i kap. XI i FN-pagten var en afgørende nyhed. Kap. XI gælder for alle ikke-selvstyrende områder, og ved en bedømmelse af den normative udvikling er især art. 73, pkt. (a)-(b) af betydning:

⁵ Wm. Roger Louis, "The Era of the Mandates System and the Non-European World", Hedley Bull and Adam Watson (eds.), *The Expansion of International Society*, 1984, s. 201-13; Brita Skottsberg, *FN och Kolonialproblemen*, 1956, s. 5-15, og Brita Skottsberg Åhman, "Kolonialsystemets 'Internationalisering'", *Festschrift till Georg Andrén på Sjuttiårssdagen 10 december 1960*, 1960, s. 511f.

⁶ Ruth B. Russell, Assisted by Jeanette E. Muther, *History of The United Nations Charter. The Role of the United States 1940-1945*, The Brookings Institution, 1958, s. 85f., 173f., 330f., 510f. og 808f.; Rudolf von Albertini, *Decolonization. The Administration and Future of the Colonies, 1919-1960*, 1982, s. 20-9.

⁷ Robert H. Jackson, "The Weight of ideas in Decolonization: Normative Change in International Relations", Judith Goldstein & Robert O. Keohane, *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions, And Political Change*, 1993, s. 118f.

"Medlemmer af de Forenede Nationer, som har eller påtager sig ansvaret for administrationen af områder, hvis folk endnu ikke i fuldt mål har opnået selvstyre, anerkender den grundsætning, at disse områders indbyggeres interesser er af altovervejende betydning. De påtager sig som et helligt hverv forpligtelsen til, inden for det ved nærværende pagt oprettede mellemfolkelige freds- og sikkerhedssystem, at fremme til det yderste disse områders indbyggeres velfærd og med dette formål for øje:

- a. at sikre, med behørig hensyntagen til de pågældende folks kultur, deres politiske, økonomiske, sociale og undervisningsmæssige fremgang, retfærdig behandling af dem og beskyttelse af dem imod misbrug;
- b. at fremme selvstyre, at tage behørigt hensyn til folkenes politiske ønsker og støtte dem i den fremadskridende udvikling af deres frie politiske institutioner overensstemmende med hvert områdes og dets befolkningers særlige forhold samt disses forskellige udviklingsgrad;”⁸

Bestemmelserne var et kompromis mellem kolonimagterne og stater, der repræsenterede det fremvoksende pres for at få en afslutning på kolonisystemet, som det ved forhandlingerne om pagtens udformning op til og på San Francisco konferencen i 1945 havde været besværligt at nå frem til. Formuleringen ”områder, hvis folk endnu ikke i fuldt mål har opnået selvstyre” er et eksempel på de tvetydige kompromisser, som pagten ikke giver nogen nøgle til forståelsen af.⁹ Hvis der med selvstyre menes en demokratisk styreform, er det et problem, at det ikke er en betingelse for at blive medlem af FN, at en stat har en demokratisk styreform. Formuleringen om at FN's medlemmer påtager sig en forpligtelse til at ”fremme selvstyre” og ”frie politiske institutioner” har aldrig tilsigtet at gælde for medlemsstater, som ikke har en demokratisk styreform, selv om ordvalget i art. 73 heller ikke udelukker en sådan fortolkning.¹⁰ Udtrykket ikke-selvstyrende *områder* blev alene forstået som ikke-selvstyrende *kolonier*. Men ordet ”koloni” er ikke mindre uklart end ”ikke-selvstyrende”. Dog er ikke-selvstyrende *stater* tydeligvis ikke omfattet, selv om det ofte blev påpeget i slutningen af 1940'erne og begyndelsen af 1950'erne, at de dengang nye kommunistiske stater i Østeuropa var led i et sovjetisk imperiesystem og kunne betegnes som sovjetiske kolonier. Går man tilbage til forhandlingerne om FN-pagtens udformning, gik betegnelsen kolonier sandsynligvis alene på områder ”inhabited by relatively primitive aborigines with a backward civilisation”, som er en formulering, der tilsyneladende var hentet fra Folkeförbundspagtens art. 22, der omtalte ”territories ... inhabited by peoples not yet able to stand by themselves under the strenuous conditions of the modern world”.¹¹ Konsekvensen af alle disse etymologiske uklarheder var, at FN i

⁸ http://www.un.dk/danish/FNpagt/FNpagt_frame.htm. En folkeretlig fortolkning af art. 73 foretages i kap. 5, s. xyz.

⁹ Den følgende diskussion bygger bl.a. på Hans Kelsen, *The Law of The United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, 1951, s. 555f.

¹⁰ Se f.eks. Robert A. Asher, Walter M. Kotschnig, William Adams Brown, Jr., James Frederick Green, Emil J. Sady, and Associates, *The United Nations and Promotion of the General Welfare*, The Brookings Institution, 1957, s. 832-37.

¹¹ Hans Kelsen, *Anf. arb.*, s. 555-6; <http://fletcher.tufts.edu/multi/www/league-covenant.html>.

1946 overlod det til medlemsstaterne selv at afgøre, om de administrerede områder, der fald ind under art. 73, jf. nedenfor.

Skal man på baggrund heraf vurdere de videre virkninger af bestemmelserne i art. 73, er det som udgangspunkt vigtigt at bemærke, at de citerede uddrag indeholder nogle principper og normer, som ikke tidligere havde været anerkendt i en international organisation på en måde, så de kunne anvendes i det stadige pres for afkolonisering. Ikke mindst skal det bemærkes, at FN-medlemmer med ansvaret for ikke-selvstyrende områder havde påtaget sig ”et helligt hverv” med forpligtelse til ”at fremme til det yderste disse områders indbyggeres velfærd”. I udøvelsen af hvertet skulle der tages en række hensyn til de pågældende folks kultur og deres politiske, økonomiske, sociale og undervisningsmæssige fremgang samtidig med, at selvstyre skulle fremmes og den fremadskridende udvikling af frie politiske institutioner støttes overensstemmende med hvert områdes og befolkningers særlige forhold og udviklingsgrad. Mens kolonier tidligere blev anset for den enkelte kolonimagts eget anliggende, lå der i FN-pagtens kap. XI et princip om, at koloniale folks velfærd var et internationalt anliggende. Selve det, at der i FN-pagten fandtes sådanne principper og normer om ikke-selvstyrende områder var et vigtigt første skridt mod det, som i givet fald kunne blive et mere bindende afkoloniseringsregime. Den konkrete betydning af det i pagten skrevne og spørgsmålet om, hvornår interessen for kolonibefolkningernes velfærd og ”den fremadskridende udvikling af deres frie institutioner overensstemmende med hvert områdes og dets befolkningers særlige forhold samt disses forskellige udviklingsgrad”, jf. art. 73, pkt. (b), var indblanding i kolonilandes indre anliggender, var derimod højest usikker og blev et stadigt tilbagevendende stridsspørgsmål.¹²

Samlet set er kap. XI blevet karakteriseret som en ”bill of rights” for ikke-selvstyrende folk, og som tidligere i fremvoksende vestlige demokratier kunne en sådan til stadighed anvendes til at presse på for virkeligørelse af politiske rettigheder.¹³ Det afgørende efter 2. verdenskrig var, at ønsket om selvstændighed i kolonierne faldt sammen med en udbredt norm om folkenes selvbestemmelsesret (jf. kap. 3), som i vestlige demokratier især fandt støtte i USA. I Vesteuropa, især i England og Frankrig og i mindre lande som Belgien og Holland, var det interessesemæssige og idépolitiske udgangspunkt et andet; der var en lang række økonomiske og bureaukratiske interesser og umiddelbart personlige bånd til kolonierne, som trak i en anden retning end den traditionelle amerikanske tankegang. Men også i Vesteuropa var der efterhånden flere og flere, som ønskede på en eller anden måde at modernisere kolonisystemet og imødekomme de normer om økonomisk og social udvikling, som art. 73 udtrykte. Det afgørende stridsspørgsmål i FN blev da, om bestemmelserne i art. 73 – som ønsket af kolonimagterne – skulle fortolkes som en hensigtserklæring om at ville følge visse principper for et ”oplyst kolonivælde”, men ikke gav FN eller organisationens medlemmer nogen beføjelse til at blande sig, eller – som ønsket af anti-kolonialisterne – skulle forstås som en vidtgående kontraktmæssig

¹² Inis L. Claude, Jr., *The Changing United Nations*, 1967, s. 52-4; Sergio Armando Frazao, ”International Responsibility for Non-self-governing Peoples”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 296, Nov. 1954, s. 56-67; Rosalyn Higgins, *The Development of International Law Through The Political Organs of The United Nations*, 1963, s. 110f.

¹³ A. LeRoy Bennett, *International Organizations. Principles & Issues*, 1991, s. 364. Ralph Bunche betegnede kap. XI som ”an international charter of colonial administration”, cf. Ralph J. Bunche, ”Trusteeship and Non-Self-Governing Territories in the Charter of the United Nations”, *Department of State Bulletin*, December 30, 1945, s. 1040.

forpligtelse til at FN som det repræsentative organ for det internationale samfund skulle styre afkoloniseringen.¹⁴

Betratger man striden herom alene som et spørgsmål om kolonialisme ctr. antikolonialisme, er der ingen tvivl om, at kolonimagterne var i defensiven fra de første diskussioner. Vurderes striden som en del af et større kompleks af omstridte politiske sager i slutningen af 1940'erne og begyndelsen af 1950'erne, hvor den kolde krig for alvor begyndte at præge den politiske dagsorden, bliver det imidlertid tydeligt, at de europæiske kolonimagter også havde visse fordele. For at forstå det må man inddrage den amerikanske politik på afkoloniseringsområdet. USA havde en central placering både i udformningen af FN's afkoloniseringsregime og i tilrettelæggelsen af vestlig politik over for Sovjetunionen, og det betød, at de særlige amerikanske afvejninger var med til at forme vigtige sider af de normative rammer i FN's afkoloniseringsregime.

USA og afkoloniseringen¹⁵

Det normative aspekt af den amerikanske politik mht. ikke-selvstyrende områder var styret af et kompleks af holdninger, ideer og opfattelser på forskellige abstraktionsniveauer.¹⁶ Set i et historisk perspektiv med dets vægt på USA's tilblivelse og den amerikanske selvforståelse af USA's mission som frihedens, demokratiets og selvbestemmelsesrettens fortaler (jf. kap. 3) delte USA grundlæggende en anti-kolonialistisk tankegang. Med udviklingen af den kolde krig kom den amerikanske regering imidlertid ofte i et dilemma, hvor truslen fra det totalitære Sovjetunionen og tvangsførelsen af det kommunistiske system i den ene halvdel af Europa kom til at overskygge alt andet. Hos mange amerikanere gav det sig udslag i en vis overraskelse over, at mens tidligere og nuværende kolonier krævede uafhængighed fra de europæiske kolonimagter, spillede truslen fra den nye sovjetiske imperialisme en ringe rolle for dem, der selv var eller havde været undertrykt. Andre amerikanere gjorde imidlertid opmærksom på, at der var en naturlig historisk baggrund for de forskelligartede normative opfattelser af sammenhængene, der gjorde, at folk, der havde levet eller levede under kolonialismen, havde en anden tilgang til den kolde krig end amerikanere. Således opfordrede John Foster Dulles, der var udenrigsminister i størstedelen af Eisenhower-administrationen og ikke normalt forbindes med en sådan forståelse, sine landsmænd til at huske, at mens amerikanere primært tænkte på faren fra den internationale kommunisme, så tænkte mange i de tidlige kolonilande primært på mulige overgreb fra Vesten – "for that is the rule they have actually known at first hand".¹⁷

¹⁴ Peter Hansen, *Hvad er vi med i. En oversigt over internationale organisationer og Danmarks placering i dem*, 1968, s. 148.

¹⁵ Om USA og afkoloniseringsprocessen se også afsnittet "Det amerikanske FN-initiativ" i kapitel 7.

¹⁶ Den følgende gennemgang er inspireret af: Judith Goldstein and Robert O. Keohane, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework", Goldstein and Keohane (eds.), *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, 1993, s. 8-11. De to forfattere fremlægger et begrebsapparat til analyser af politiske ideer, som skelner mellem tre typer: grundholdninger ("worldviews"), der er dybt forankrede i et lands politiske historie og kultur, normative opfattelser ("principled beliefs") på bestemte politikområder og tolkninger af konkrete politiske årsagssammenhænge ("causal beliefs").

¹⁷ Radio- og TV-tale af Dulles, 23. marts 1956, gengivet efter John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment. A Critical appraisal of American National Security Policy During the Cold War*, rev. edition, 2005, s. 178.

Men i hvert fald betød den kendsgerning, at de europæiske kolonimagter var USA's vigtigste allierede i den kolde krig, at USA dæmpede kritikken af nære allierede som især Frankrig og Storbritannien.¹⁸ Fra et amerikansk synspunkt var det også frustrerende, at mens bevægelsen for selvbestemmelsesret var en af de mest magtfulde kræfter i det 20. århundrede, som USA grundlæggende måtte have sympati for, var der i denne bevægelse ofte indbygget en myte om selvtilstrækkelighed: bare man fik sin egen stat, kunne alle problemerne klares.¹⁹ Det betød, at USA tit befandt sig i en klemme, hvor man måtte prøve at mægle mellem stærkt modstridende ønsker og krav. Ikke mindst i *State Department* og i den amerikanske FN-mission og delegationen til Generalforsamlingen var der indgående overvejelser om, hvordan disse dilemmaer skulle håndteres. Der var adskillige samtaler og møder med andre vestlige lande og især de ovennævnte vesteuropæiske kolonilande om problemerne.²⁰ Generelt var det amerikanske pres mod de europæiske kolonimagter for at give deres kolonier uafhængighed størst, hvor kolonimagenten var svag og lederne af uafhængighedsbevægelsen klart antikommunistiske, men fra amerikansk side blev der også i sådanne tilfælde lagt stor vægt på at mægle mellem de stridende parter.²¹ Det var et vigtigt led i disse bestræbelser, at USA søgte at skubbe de europæiske kolonimagter i retning af en mere imødekommen afkoloniseringspolitik; især slog amerikanerne på, at der skulle gennemføres reformer i kolonierne. De konkrete årsagssammenhænge blev forstået på den måde, at politiske reformer i kolonierne ville fjerne grundlaget for både lokale anti-kolonialistiske agitatorer og demagoger og sovjetiske forsøg på at udnytte situationen.²²

Fra slutningen af 1940'erne blev den amerikanske politik i stigende grad indrettet efter at støtte de allierede europæiske kolonimagter som en modvægt mod Sovjetunionen, og den amerikanske afkoloniseringspolitik blev i højere grad blev styret af det overordnede hensyn til inddæmning af Sovjetunionen. Det er dog vigtigt at understrege, at udviklingen af den amerikanske politik ikke kan forstås som en simpel konflikt mellem ideer om selvbestemmelsesret og sikkerhedspolitiske interesser. Der var altid tale om et mere sammensat kompleks af ideer og interesser på forskellige niveauer. Den nærmere karakter af dette kan illustreres ved at give en oversigt over nogle overvejelser i det bredere amerikanske udenrigspolitiske beslutningsmiljø, nemlig det indflydelsesrige "Council on Foreign Relations".

¹⁸ Robert A. Asher, Walter M. Kotschnig, William Adams Brown, Jr., James Frederick Green, Emil J. Sady, and Associates, *Anf. arb.*, s. 825f.

¹⁹ Henry A. Byroade, "The World's Colonies and Ex-Colonies: a Challenge to America", *Department of State Bulletin*, November 16, 1953, s. 655-60; Deputy Under Secretary Murphy, "The Principle of Self-Determination", *Department of State Bulletin*, November 28, 1955, s. 89-94.

²⁰ Se f. eks.: United States Delegation to the General Assembly, Position Paper. "Cessation of Transmission of Information on Non-Self-Governing territories: General Assembly Resolution 222 (III) October 25, 1949", NARA, RG 59. Subject files of Benjamin Gerig. Director of the Office of Dependent Area Affairs 1944-59, Box 19; United States Mission to the United Nations. Memorandum of Conversation, "Comments on the Dutch Paper Regarding Non-Self-Governing territories, August 13, 1952", NARA, RG 59. Subject Files of the Office of United Nations Political and Security Affairs, 1945-1957. Box 11.

²¹ Det klareste eksempel herpå er den amerikanske politik over for Holland og Indonesien, jvf. Geir Lundestad, *Øst, vest, nord, sør. Hovedlinjer i internasjonal politikk 1945-1995*, 1996, s. 56 og 242f.

²² Michael H. Hunt, "Conclusions: the Decolonization Puzzle in US Policy: Promise versus Performance", David Ryan and Victor Pungong (eds), *The United States and Decolonization. Power and Freedom*, 2000, s. 207-29, især s. 227;

Julius W. Pratt, "Anticolonialism in United States policy", Robert Strausz-Hupé and Harry W. Hazard (eds.), *The Idea of Colonialism*, 1958, s. 114-51.

Ved udgangen af 1948 organiserede ”Council on Foreign Relations” en studiegruppe om den amerikanske politik over for ikke-selvstyrende områder.²³ Gruppen fik godt 30 medlemmer, der kom fra bl.a. den amerikanske FN-mission, hærens og flådens ministerier,²⁴ og andre føderale organer samt fra universiteter, fonde og firmaer. Blandt de mest kendte medlemmer var Ralph Bunche, som på daværende tidspunkt var FN-mægler i Palæstina, den senere højesteretsdommer Abe Fortas og John D. Rockefeller, III. Studiegruppen skulle klarlægge USA’s interesser i ikke-selvstyrende områder, økonomisk, strategisk, politisk og moralsk. Hvad skulle være USA’s mål, generelt og i relation til særlige geografiske områder, og hvilket standpunkt skulle man indtage i FN?²⁵ I løbet af 1949 afholdt gruppenni9 møder, hvoraf de første seks fokuserede på forskellige geografiske områder som Sydøstasien, Det Caraibiske Hav, Stillehavsområdet og Afrika. Diskussionerne var ofte præget af dybtborende og analytisk set skarpe indlæg, bl.a. når der blev sat fokus amerikanske erfaringer fra egne kolonier og besiddelser.

I diskussionerne blev betydningen af den kolde krig og den fremvoksende modsætning til Sovjetunionen omtalt, men det spillede ikke en dominerende rolle i overvejelserne i den forstand, at retningslinjerne for den amerikanske politik med den kolde krig og behovet for at inddæmme Sovjetunionen var blevet ligetil at udstikke. På den ene side blev det fremført, at fundamentalt set var det amerikanske folk imod, at et folk kunne regere over et andet, men udformningen af den amerikanske politik måtte tage hensyn til det pres, der blev udøvet af Sovjetunionen alene for at styrke den sovjetiske position i kolonierne. Studiegruppens medlemmer var tydeligvis opmærksomme på farens for kommunistisk eller sovjetisk infiltration i ikke-selvstyrende områder og sovjetiske forsøg på at udnytte magtomrum ved at vinde indpas i områder, hvorfra kolonimagter havde trukket sig tilbage. Det blev imidlertid også påpeget, at USA ikke burde falde i en sovjetisk fælde ved at lade sig presse ud i altid at støtte de administrerende kolonimagter. Fra amerikansk side burde man prøve at overbevise vestlige kolonimagter om, at de til tider ved deres adfærd spillede russernes spil. Andre indlæg lagde vægt på, at hvis ikke det amerikanske samfund selv var tiltrækkende for de tidligere kolonier, ville de rette deres opmærksomhed mod Sovjetunionen. Totalitarisme var ikke så central en bekymring for dem som racediskrimination, og det burde USA være opmærksom på.²⁶ Generelt var diskussionen i ”Council on Foreign Relations” på dette tidlige stadium af den kolde krig (1949) præget af betydelig tilbageholdenhed med at fremstille sammenhængen mellem den amerikanske politik i forhold til ikke-selvstyrende områder og den kolde krig i endimensionale termer.

²³ Brev fra formanden for studiegruppen, William F. Holland, Institute of Pacific Relations, 28. December 1948, Study Group on Non-self-Governing Territories, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Council on Foreign Relations, Record of Groups Vol. XXIX 1948-1949, Box 44.

²⁴ Forsvarsministeriet, Pentagon, blev først oprettet året efter, da hærens, flådens og luftvåbnets ministerier blev slæt sammen.

²⁵ Lawrence S. Finkelstein, Secretary of the Study Group, ”Suggested Outline for Study Group on United States Policy Toward Non-Self-Governing Territories”, December 28, 1948, og ”Some Propositions About U.S. Policy Toward Non-Self-Governing Territories”, January 5, 1949, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Council on Foreign Relations, Record of Groups Vol. XXIX 1948-1949, Box 44. Her findes også fortægnelser over medlemmer, deltagelsen i gruppens møder, mv.

²⁶ Disse temaer blev berørt på de fleste møder, jvf. f. eks.: United States Policy Toward Non-Self Governing Territories, First Meeting, January 12, 1949, Second Meeting, February 9, 1949, Third Meeting, March 16, 1949, Fourth Meeting, April 20, 1949, og Seventh Meeting, October 17, 1949, Seeley G. Mudd Manuscript Library, Council on Foreign Relations, Record of Groups Vol. XXIX 1948-1949, Box 44.

I en sammenfatning af den amerikanske afkoloniseringspolitik i studiegruppen i efteråret 1949 hed det, at USA på grund af dets moralske og materielle position havde større indflydelse på forhandlingerne i FN end noget andet land. Især fire forhold bidrog til USA's betydning: som tidligere koloni havde USA en lang tradition for sympati med kolonifolks aspirationer; som kolonimagt kunne USA gennem sin politik blive en målestok for andre; USA's bidrag til udformningen af relevante bestemmelser i FN-pagten, bl.a. hvad angår kap. XI; i FN-organerne havde USA ofte den afgørende stemme i striden mellem administrerende og ikke-administrerende lande.²⁷

Organisatoriske rammer²⁸

Fire aspekter af de organisatoriske rammer som en del af FN's afkoloniseringsregime behandles. Først omtales selve striden om, hvorvidt der overhovedet skulle opbygges nogle organer i FN til at håndtere spørgsmålet ved siden af det apparat, der var skitseret til at styre formynderskabssystemet i selvstændige kapitler i pagten (kap. XII og XIII). I begyndelsen af 1950'erne dækkede formynderskabssystemet kun godt 10 % af de ca. 200 millioner mennesker, der boede i ikke-selvstyrende områder, og det var derfor nærliggende, at den anti-koloniale koalition satte deres offensiv ind på at bringe disse områder ind under et organiseret FN-overvågningssystem.²⁹ I forlængelse af dette gennemgås: den faktiske opbygning af et organisatorisk apparat fra et *ad hoc* udvalg til en fast informationskomité; den fremadskridende udvidelse af arbejdsmarkedet; og endelig generelt spørgsmålet om opstillingen af en faktorliste, når det skulle afgøres om et område var blevet selvstyrende (en detaljeret gennemgang af faktorlistene findes i kap. 8 og 10).

Et organisatorisk apparat?

I FN-pagten er der ikke skitseret noget organisatorisk apparat til at overvåge gennemførelsen af de principper og normer, som er angivet i art. 73, pkt. (a)-(b), jvf. ovenfor. Den eneste konkrete regel er bestemmelsen i art. 73, pkt. (e), hvorefter FN-medlemmer med ansvar for administrationen af ikke-selvstyrende områder har en forpligtelse til:

at fremsende regelmæssigt til generalsekretæren til underretning, med sådanne begrænsninger, som sikkerhed og forfatningsmæssige hensyn måtte kræve, statistiske og andre oplysninger af teknisk natur vedrørende økonomiske, sociale og undervisningsmæssige forhold i de områder, for hvilke de hver især er ansvarlige, ...³⁰

De følgende års strid om FN's rolle i afkoloniseringsprocessen i forhold til ikke-selvstyrende områder var i høj grad en konflikt om den organisatoriske udømning af

²⁷ Lawrence S. Finkelstein, "U.S. Policy in UN Organs Dealing with Non-Self-Governing Territories, October 13, 1949", Seeley G. Mudd Manuscript Library, Council on Foreign Relations, Record of Groups Vol. XXIX 1948-1949, Box 44.

²⁸ Følgende afsnit beskriver den generelle opbygning af de organisatoriske rammer for afkoloniseringen. En nærmere gennemgang Danmarks medvirken til – og ageren indenfor – disse rammer findes i kapitel 7, 8, 10 og 11.

²⁹ Richard J. Kozicki, "The United Nations and colonialism", Robert Strausz-Hupé and Harry W. Hazard (eds.), *The Idea of Colonialism*, 1958, s. 403; *Issues before the sixth general assembly 1951*, 1951, s. 91.

³⁰ http://www.un.dk/danish/FNpagt/FNpagt_frame.htm

denne bestemmelse. For de administrerende lande var bestemmelsen udtryk for et maksimum af forpligtelser og gav alene grundlaget for at indsamle ikke-politisk informationsmateriale om koloniområder, som derefter skulle opbevares i FN-sekretariats arkiver, hvor det eventuelt kunne studeres af interesserede. Kolonimagterne kunne acceptere den udvidelse af *principippet* om formynderskab, der var indeholdt i de normative rammer udtrykt i art. 73, men de gik imod opbygningen af en særlig *international organisorisk struktur* til at overvåge og styre virkeliggørelsen af principippet.³¹ Det indsamlede materiale skulle ikke behandles systematisk i FN-regi, og det skulle slet ikke bruges som grundlag for vedtagelse af anbefalinger i FN-organer. Det ville efter kolonistaternes opfattelse være en overtrædelse af pagtens art. 2, pkt. (7), der fastslår som en af FN's grundsætninger, at:

Intet i nærværende pagt skal give de Forenede Nationer ret til at gibe ind i forhold, der i det væsentlige hører ind under en stats egen jurisdiktion, eller forpligte medlemmerne til at forelægge sådanne forhold til bilæggelse i henhold til nærværende pagt;³²

Nøgleordene i denne grundsætning - at FN ikke kan ”gibe ind i forhold, der i det væsentlige hører ind under en stats egen jurisdiktion” - indeholder en god portion elastik og har været genstand for stadige fortolkningsdiskussioner. Afkoloniseringen var et dominerende spørgsmål i FN de første år efter oprettelsen og ofte drejede diskussionerne sig om, hvorvidt det var i overensstemmelse med folkeretten, at afkoloniseringsprocessen fik en så fremtrædende placering på FN's dagsorden og blandt de vedtagne resolutioner; f. eks. udgjorde emnet ikke-selvstændige områder næsten ¼ af de vedtagne resolutioner på FN's sjette Generalforsamling i 1951.³³ Efter få år blev det dog en bredt accepteret praksis, at diskussion ikke var ensbetydende med intervention (”gibe ind i”), og det samme gjaldt vedtagelse af resolutioner, som rettede sig til medlemsstaterne generelt. Derimod ville en resolution rettet mod et medlemsland i en konkret sag ligge uden for det tilladte iflg. folkeretten.³⁴ Denne praksis blev nødtvungent accepteret af større europæiske kolonimagter som Frankrig og Storbritannien, mens et land som Belgien indtog rollen som det utvetydigt mest kompromisløse koloniland blandt demokratierne.

Modsat de administrerende landes opfattelse så antikolonistaterne bestemmelsen om informationsindsamling som blot et udgangspunkt. Som argument henviste de bl.a. til FN-pagtens art. 10:

Plenarforsamlingen kan drøfte alle spørgsmål eller sager inden for nærværende pagts område eller vedrørende ethvert af de ved nærværende pagt hjemlede organers beføjelser og funktioner og kan ... fremsætte forslag til medlemmerne af de Forenede Nationer, til sikkerhedsrådet eller til begge i alle sådanne spørgsmål eller sager.³⁵

³¹ Benjamin Rivlin, *Self-determination and dependent areas*, 1955, s. 239f.

³² http://www.un.dk/danish/FNpagt/FNpagt_frame.htm.

³³ *Issues before the seventh general assembly 1952*, 1952, s. 71.

³⁴ Peter Hansen, *Anf. arb.*, s. 32-3.

³⁵ http://www.un.dk/danish/FNpagt/FNpagt_frame.htm.

Anti-kolonistaternes opfattelse var, at indsendelsen af oplysninger kun havde mening, når FN-organer fik mulighed for at fastslå om de i kap. XI anførte principper og normer faktisk blev efterlevet af kolonimagterne, og for at kunne gøre det var det nødvendigt at opbygge et organisatorisk apparat med nogle substantielle regler og beslutningsprocedurer.³⁶

Udviklingen af et organisatorisk apparat i FN-regi til at overvåge og påvirke afkoloniseringsprocessen var i sin enkle form en strid mellem disse to modsatrettede opfattelser, hvor antikolonialisterne i stadig højere grad fik overhånd. Når det skete, skyldtes det ikke mindst eksistensen af en mellemgruppe af administrerende lande som USA, Australien, Danmark og New Zealand. Denne gruppe ønskede ikke at identificere sig med kolonilandene, og især ønskede de at lægge afstand til de mere ekstreme af disse som Belgien. Men samtidig kunne de heller ikke uden videre tilslutte sig angrebene på kolonimagterne, som de ofte opfattede som urimelige og yderliggående. Især vakte det modvilje, at kravet om koloniernes frigørelse ved hjælp af en slags politisk begrebsinflation ofte blev gjort ensbetydende med opfyldelse af ethvert tænkeligt krav om økonomisk uafhængighed og svage folks frigørelse fra de stærkes dominans; diskussionsklimaet i FN var ofte præget af en enkel binær modsætning mellem selvbestemmelse og afhængighed.³⁷ Mellemgruppen og specielt USA søgte derfor at optræde som mægler, og da gruppens tilslutning tit var nødvendig for at etablere et flertal, fik de ofte stor indflydelse.

Uenigheden om oprettelsen af et særligt organisatorisk apparat begyndte straks på FN's første Generalforsamling i 1946.

Et organisatorisk apparat bygges op: fra ad hoc udvalg til Informationskomité

Da der som nævnt ikke i FN-pagten var angivet nogen definition af ikke-selvstyrende områder, havde generalsekretæren i juni 1946 skrevet til FN's medlemmer og bedt dem meddele, hvordan de fortolkede udtrykket, og om de selv administrerede områder, der var ikke-selvstyrende. Samtidig blev stater, der styrede sådanne områder, anmodet om at indsende en liste over områderne samt angive arten af de oplysninger, de ville indsende. Otte stater (Australien, Belgien, Danmark, Frankrig, Holland, New Zealand, Storbritannien og USA) indsendte lister, der omfattede i alt 74 områder.³⁸ Dermed var tolkningen af FN-pagten på dette område overladt kolonimagterne.

Spørgsmålet var herefter, hvad FN skulle gøre ved oplysningerne. I 4. udvalg³⁹ og i Generalforsamlingen argumenterede antikolonistaterne i efteråret 1946 for, at man måtte have et særligt organ til nærmere at gennemgå og granske de indsendte oplysninger. Blandt de administrerende magter blev dette støttet af især Australien, mens lande som USA og Danmark accepterede det med visse betænkeligheder.⁴⁰ De europæiske

³⁶ Peter Hansen, *Anf. arb.*, s. 148-9.

³⁷ Clyde Eagleton, "Excesses of Self-determination", *Foreign Affairs*, Vol. 31, No. 4, July 1953, s. 592-604.

³⁸ Finn Friis, "FN og Kolonistyrets Afvikling", *Økonomi og Politik*, Årg., 36, 1962, s. 238f.; de 74 ikke-selvstyrende områder er opregnet i: Robert A. Asher m.fl., *Anf. arb.*, s. 892.

³⁹ Generalforsamlingens 4. udvalg behandlede sager vedr. formynderskabsområder og andre ikke-selvstyrende områder. Alle FN's medlemslande var repræsenteret i komitéen.

⁴⁰ Indtil 1949, hvor Australien havde en Labour regering, støttede landet ofte antikolonistaterne på dette punkt, men det skiftede, da Australien dette år fik en konservativ regering. Dette mønster i skiftende

kolonimagter var imod, fordi de så det som en glidebane mod international overvågning. Slutresultatet blev dog, at Generalforsamlingen ved udgangen af 1946 for et år besluttede at nedsætte et ”*Ad hoc* Udvælg for Information fra ikke-selvstyrende områder”. Udvælget skulle være et underudvalg under Generalforsamlingens 4. udvalg og bestå af de 8 ovennævnte kolonimagter, som havde indsendt lister over de ikke-selvstyrende områder, de administrerede, samt lige så mange ikke-administrerende lande valgt af Generalforsamlingen.⁴¹ Ideen med den paritetiske sammensætning var at sikre en vis tilbageholdenhed i udvalgets vedtagelser. Planen var så, at FN’s generalsekretær først skulle opsummere, klassificere og analysere de indsendte oplysninger, hvorefter *ad hoc* udvalget skulle undersøge generalsekretærrens analyser, og efter udvalgets videre bearbejdelse af det indkomne materiale, skulle der aflægges beretning til 4. udvalg og Generalforsamlingen.

I slutningen af 1947 blev *ad hoc* udvalget forlænget med yderligere et år og fik navnet Specialkomiteen for Information. Året efter blev det forlænget med endnu et år.⁴² I 1949 blev det forlænget med tre år, og det gentog sig i 1952, hvor ordet ”special” blev fjernet fra komiteens navn som en indikator på, at der ikke længere var tale om noget midlertidigt. Forlængelsen til tre år i 1949 skete efter, at Indien og Tjekkoslovakiet havde foreslået komiteen nedsat på permanent basis, men det blev afvist af England, Frankrig og Belgien, som meddelte, at de ikke ville deltage i Specialkomiteens arbejde, hvis den blev permanent. Det endte da med, at 4. udvalg anbefalede Generalforsamlingen et forslag fra Indien om en forlængelse på tre år, og dette forslag blev vedtaget i december 1949. Samtidig blev komiteens arbejde søgt bedre struktureret, idet opmærksomheden det enkelte år skulle rettes mod særlige problemområder i de ikke-selvstyrende områder som uddannelse og sociale forhold.⁴³

Herved er vi fremme ved et andet centralt træk ved FN’s organisatoriske apparat og dets indsats i afkoloniseringsprocessen: udvidelsen af arbejdsområdet.

Arbejdsområdet udvides

Ad hoc udvalget og dens efterfølgere, hhv. Specialkomiteen og Informationskomiteen, udvidede gradvist arbejdsområdet fra en i begyndelsen rent teknisk gennemgang af de indsamlede oplysninger om enkeltlande til at udarbejde og forelægge forsamlingen generelle forslag og henstillinger vedr. art. 73 problemer i bredere forstand. Spørgsmålet om udvalgets/komiteens arbejdsområde havde nær sammenhæng med arten af de oplysninger, som kolonimagterne blev anmodet om at indsende. Det afgørende stridspunkt var, om de i art. 73 omtalte oplysninger om ”økonomiske, sociale og undervisningsmæssige forhold” skulle udvides til også at omfatte en pligt til at indsende materiale vedr. politiske forhold, som krævet af den anti-kolonialistiske gruppe af lande. I efteråret 1947 vedtog Generalforsamlingen et spørgeskema (en ”standard form”) som kolonimagterne skulle bruge som grundlag for at indsende oplysninger. Skemaet var

regeringers partimæssige sammensætning og holdninger i FN genfindes ikke i Storbritannien, som havde en Labour regering 1945-51.

⁴¹ De otte ikke-administrerende lande, som blev valgt af generalforsamlingen for ét år, var: Brasilien, Cuba, Filippinerne, Indien, Kina, Sovjetunionen, Uruguay og Ægypten, jf. Robert A. Asher m.fl., *Anf. arb.*, s. 878f.; *Yearbook of the United Nations 1946-47*, 1947, s. 208f.

⁴² Richard J. Kozicki, *Anf. arb.*, s. 407; *Yearbook of the United Nations 1947-48*, 1949, s. 155 og 709; *Yearbook of the United Nations 1948-49*, 1950, s. 726-8.

⁴³ Richard J. Kozicki, *Anf. arb.*, s. 406f.; *Issues before the seventh general assembly 1952*, 1952, s. 72.

baseret på et amerikansk udkast og var enstemmigt blevet vedtaget af *ad hoc* udvalget. Den første del af spørgeskemaet vedrørte spørgsmål som geografi, historie og befolningsforhold samt spørgsmål af mere politisk karakter som lokalbefolkningens deltagelse i styret og menneskerettigheder, der blev præciseret som borgerrettigheder fastlagt i lov. Indsendelse af oplysninger om spørgsmål af mere politisk karakter var imidlertid frivillig. Den anden del af spørgeskemaet vedrørte de i art. 73 pkt. (e), jf. ovenfor, nævnte oplysninger om økonomiske, sociale og uddannelsesmæssige forhold, som medlemsstaterne havde forpligtet sig til at indsende.⁴⁴ Senere blev dette spørgeskema erstattet af et nyt; det skete da Generalforsamlingen i december 1951 uden indvendinger vedtog et betydeligt mere detaljeret spørgeskema som vejledning for de administrerende lande.⁴⁵

En del kolonimagter som Australien, Danmark, Holland og USA havde fra begyndelsen indsendt oplysninger vedr. politiske forhold, hvilket blev noteret med tilfredshed af Generalforsamlingen. De nævnte kolonilande lagde dog vægt på, at de iflg. art. 73 (e) ikke havde pligt til at indsende disse informationer. Andre vestlige kolonimagter som Belgien, Frankrig og Storbritannien indsendte imidlertid ikke oplysninger om politiske forhold, og Generalforsamlingens flertal pressede stadig på for at udvide informationspligten til at omfatte disse forhold. I denne proces var det karakteristisk, at diskussionerne om de indsendte oplysninger hurtigt fik en skarp karakter med stærke angreb på kolonimagterne og kolonistyret.⁴⁶ Samtidig med forlængelsen i 1949 af Specialkomiteens for tre år, jf. ovenfor, vedtog Generalforsamlingen en anbefaling til de administrerende lande om, at de også skulle indsende oplysninger om den politiske udvikling i kolonierne, og bindingen til denne artikels specifikke bestemmelser gled efterhånden ud. Denne udvikling, der modstræbende var blevet accepteret af kolonimagterne, gled videre over i krav om, at oplysningerne til FN skulle omfatte køreplaner for, hvornår og hvordan udviklingen i de resterende ikke-selvstyrende områder ville føre frem til selvstyre. Som et udtryk for det udvidede arbejdsmarkedet blev det som nævnt i 1949 også besluttet, at fokus i Specialkomiteens arbejde skulle rettes mod særlige problemer i de ikke-selvstyrende områder som sociale forhold og uddannelse.⁴⁷

Men det er vigtigt at bemærke, at der også blev sat grænser for arbejdsmarkedet, som indikerede en vis ligevægt mellem de modstridende interesser og ideer. Essensen af denne ligevægt var en vedtagelse i november 1948 om, at det var væsentligt, at FN blev informeret om ændringer i ikke-selvstyrende områders forfatningsmæssige status, der betød, at den pågældende kolonimagt ikke længere fandt det nødvendigt at oversende information til FN som følge af art. 73, pkt. (e).⁴⁸ Trods deres åbenbare ønske var det bemærkelsesværdigt, at mange lande i den anti-kolonialistiske koalition var

⁴⁴ Resolution 142 (III), 3 November 1947, <http://www.un.org/documents/ga/res/2/ares2.htm>; se også: *Yearbook of the United Nations 1947-48*, 1949, s. 148-9 og 721-4; Richard J. Kozicki, *Anf. arb.*, s. 409-11.

⁴⁵ Resolution 551 (VI), 7 December 1951, <http://www.un.org/documents/ga/res/6/ares6.htm>.

⁴⁶ *Issues before the seventh general assembly 1949-50*, 1949, s. 51; Skottsberg Åhman, *Kolonisystemets "Internationalisering"*, s. 533f.

⁴⁷ Finn Friis, *Økonomi og Politik*, 1962, s. 240-1; Richard J. Kozicki, *Anf. arb.*, 1958, s. 407.

⁴⁸ Resolution 222 (III), 3 November 1948, <http://www.un.org/documents/ga/res/3/ares3.htm>; Robert A. Asher, Walter M. Kotschnig, William Adams Brown, Jr., James Frederick Green, Emil J. Sady, and Associates, *Anf. arb.*, s. 919-20.

tilbageholdende med at diskutere og kræve en viderebehandling af det politiske informationsmateriale, fordi de vidste, at de derved risikerede, at kolonimagterne ville ophøre med at indsende denne information. I forlængelse heraf afviste Generalforsamlingen med overvældende flertal forslag fra Sovjetunionen om, at Informationskomitéen skulle undersøge andragender ("petitions"), aflægge besøg hvert år i de ikke-selvstyrende områder og inddrage information fra enkeltpersoner og grupper. Forslag om, at komitéen skulle kunne vedtage anbefalinger vedr. enkelte ikke-selvstyrende områder blev afvist med snævrere flertal.⁴⁹

Faktorlister

En anden side af problemet, hvad udtrykket "ikke-selvstyrende områder" dækkede, angik kriterierne for, at et område kunne *forlade* denne gruppe og kolonimagtens informationspligt ophøre. Denne side af problemet indeholdt to delspørgsmål: dels udarbejdelsen af en liste over faktorer som måtte tages i betragtning ved afgørelsen, dels hvem der skulle have kompetencen til at træffe beslutningen: skulle det være Generalforsamlingen eller den pågældende kolonimagt? Problemet blev aktuelt, da det viste sig, at antallet af områder, der blev indberettet som ikke-selvstyrende, faldt fra 74 i 1946 (jf. ovenfor) til 63 to år senere og året efter til 61. Denne udvikling, som var en følge af kolonimagternes beslutninger, gjorde den antikoloniale gruppe bekymret for, at FN-systemet ikke ville virke.

I de første år havde Generalforsamlingens 4. udvalg lange diskussioner om problemet. Da der ikke kunne opnås enighed, blev spørgsmålet overladt til Specialkomiteen, som i en resolution vedtaget af Generalforsamlingen i december 1949 fik til opgave at undersøge, hvilke faktorer, der skulle tages i betragtning ved afgørelsen af om et område havde opnået fuldt selvstyre.⁵⁰ Men heller ikke Specialkomiteen kunne blive enige i løbet af det følgende godt 1½ år, og i oktober 1951 blev der derfor nedsat et særligt underudvalg bestående af tre administrerende og tre ikke-administrerende lande, der skulle udarbejde et udkast til en faktorliste.⁵¹ Udvælget holdt en række møder i slutningen af oktober 1951, og resultatet blev to skitseforslag til faktorliste, et udarbejdet af administrerende lande og et af de ikke-administrerende. Begge forslag konkluderede, at det ikke var muligt at angive bestemte retningslinjer til at afgøre om forpligtelserne i kap. XI var opfyldt, og at det derfor i sidste instans måtte bero på de administrerende landes skøn. Mens de ikke-administrerende lande hældede mod kun at anerkende uafhængighed som tilstrækkelig grund til at ophøre med indberetningspligten, var de administrerende lande åbne over for også at anerkende ligeberettiget deltagelse i kolonimagtens institutioner.⁵² Den centrale uenighed var ikke så meget, om der skulle udarbejdes en faktorliste – det havde kolonimagterne accepteret – men de var stærkt imod at give FN ret til i konkrete tilfælde at afgøre et områdes forfatningsmæssige status. Efter deres opfattelse burde kun den enkelte kolonimagt have kompetencen hertil, mens FN alene skulle tage afgørelsen til efterretning.

⁴⁹ Robert A. Asher, Walter M. Kotschnig, William Adams Brown, Jr., James Frederick Green, Emil J. Sady, and Associates, *Anf. arb.*, s. 885.

⁵⁰ Resolution 334 (IV), 2 December 1949, <http://www.un.org/documents/ga/res/4/ares4.htm>.

⁵¹ *Yearbook of the United Nations 1951*, 1952, s. 605-6. De tre administrerende lande var Belgien, Danmark og Storbritannien, de tre ikke-administrerende Cuba, Filippinerne og Egypten.

⁵² Finn Petersen, *Grønlandssagens behandling i FN 1946-54*, 1975, s. 11-13.

På baggrund af denne uenighed vedtog Generalforsamlingen i en resolution i januar 1952 at nedsætte et *ad hoc* udvalg bestående af fem administrerende og fem ikke-administrerende lande til at lave endnu et studium af, hvilke faktorer der skulle tages i betragtning ved afgørelsen af om et område var ikke-selvstyrende. Grundlaget for arbejdet i *ad hoc* udvalget skulle være de to skitseforslag til en faktorliste udarbejdet af det ovennævnte underudvalg under Specialkomiteen fra oktober 1951, som siden var blevet viderebearbejdet i Specialkomiteen og var vedføjet resolutionen, samt de forskellige opfattelser hos FN's medlemsstater, herunder begrundelserne fra administrerende lande for, at de var ophørt med atindsende informationer om områder.⁵³ I den vedføjede liste opereredes med to fremgangsmåder for, at et område kunne frigøres fra informationspligten i henhold til art. 73, pkt. (e): én med faktorer som indikerede opnåelsen af uafhængighed eller et andet separat regeringssystem og en med faktorer, som indikerede, at et territorium på lige basis indgik i en fri association med andre dele af metropolstaten eller et andet land.

Ad hoc udvalget holdt en række møder i september 1952. Der var enighed om, at en faktorliste alene kunne fungere som en vejledning ved afgørelsen af, hvorvidt et område var blevet selvstyrende, og at det lå uden for udvalgets kommissorium at afgøre, hvem der var kompetent til at træffe beslutningen. Udvalgets rapport blev fremlagt på Generalforsamlingen i efteråret 1952, og i december vedtog Generalforsamlingen med 36 stemmer for, 15 imod og 7, der undlod at stemme, en resolution, som gav en foreløbig godkendelse af den foreslæde faktorliste som en retningslinje. Jastemmerne kom fra tidligere kolonilande samt de kommunistiske stater, mens nejstemmerne kom fra klassiske kolonimagter som Belgien, Frankrig og Storbritannien.⁵⁴ Også lande, der tidligere havde hørt til de kolonikritiske blandt de vestlige, som Australien, Canada, New Zealand og USA stemte imod. Samtidig nedsatte Generalforsamlingen et nyt *ad hoc* udvalg med fem administrerende og fem ikke-administrerende lande som medlemmer, der skulle gennemføre et mere dybtgående studie af faktorer, inkl. muligheden af at definere begrebet selvstyre.⁵⁵

Det nye *ad hoc* udvalg holdt møder i sommeren 1953 og nåede ikke frem til en afklaring af stridspunkterne. På grundlag af udvalgets indstilling i sommeren 1953 vedtog Generalforsamlingen i november 1953 med 32 stemmer for, 19 imod og 6, der undlod at stemme, en endelig faktorliste. Landefordelingen svarede nogenlunde til afstemningen i december 1952, jf. oven for, men det er værd at notere, at Danmark stemte imod denne faktorliste (jvf. kap. 10), mens vi tidligere havde stemt for. Den endelige faktorliste var udvidet i forhold til de foregående og på visse punkter mere smidig, men samtidig fastholdt den, at kompetencen til at afgøre spørgsmålet lå hos Generalforsamlingen, og det var begrundelsen for, at Danmark stemte imod (se kap. 10). Listen omfattede i alt 34 faktorer, der var delt i tre dele, én med syv faktorer som indikerede uafhængighed, en

⁵³ Resolution 567 (VI), 18 January, 1952, <http://www.un.org/documents/ga/res/6/ares6.htm>; udvalgets medlemmer var Australien, Belgien, Burma, Cuba, Danmark, Frankrig, Guatemala, Irak, USA og Venezuela. Se også Robert A. Asher, Walter M. Kotschnig, William Adams Brown, Jr., James Frederick Green, Emil J. Sady, and Associates, *Anf. arb.*, s. 901f. Denne første faktorliste er optrykt i bilag 5.

⁵⁴ Finland blev først medlem af FN i 1955.

⁵⁵ Resolution 648 (VII), December 10, 1952, *Yearbook of the United Nations 1952*, 1953, s. 562f. Bortset fra at Danmark og Frankrig var erstattet af Holland og Storbritannien, fik dette udvalg de samme medlemmer, som det foregående *ad hoc* udvalg nedsat i januar 1952. Denne anden faktorliste er optrykt i bilag 6.

med 12 faktorer som indikerede selvstyre og en tredje med 15 faktorer, som indikerede, at et territorium på lige grundlag indgik i en fri association som en integreret del af metropolstaten eller et andet land.⁵⁶ Da Generalforsamlingen i november 1954 fritog Danmark for informationspligten vedr. Grønland, skete det med henvisning til denne resolution og med fremhævelse af, at Grønland frit havde valgt integration inden for det danske Kongerige på grundlag af forfatningsmæssig og administrativ lighed med andre dele af Danmark⁵⁷

Afslutning

Udviklingen af FN's afkoloniseringsregime i perioden 1946-54 var præget af vigtige proceduremæssige og substantielle ændringer. Mht. proceduren skete der en betydelig knopskydning af det spinkle organisatoriske apparat, som i form af et *ad hoc* udvalg blev nedsat som et underudvalg under Generalforsamlingens 4. udvalg i efteråret 1946. Ved nedsættelsen forestillede de fleste sig, at udvalget blot skulle efterkontrollere generalsekretærrens opsummering og klassifikation af de indsendte oplysninger om kolonier. De følgende år blev også udvalgets arbejdsområde efter pres fra en stadig mere talrig antikolonialistisk gruppe gradvist udvidet fra alene at dreje sig om oplysninger af teknisk natur vedr. økonomiske, sociale og undervisningsmæssige forhold til at nærme sig politiske og forfatningsmæssige forhold. Denne substantielle udvidelse afspejles i ændringerne i udvalgets navn og blev i et vist omfang støttet af de kolonikritiske vestlige lande.

I FN-pagten var der alene fastsat bestemmelser om et særligt organisatorisk apparat til at organisere FN's arbejde vedr. formynderskabsområder. Den iøjnefaldende organisatoriske, proceduremæssige og substantielle knopskydning, som fandt sted gennem de første ti år mht. FN's behandling af ikke-selvstyrende områder, betød derfor en fremadskridende assimilering af systemet til formynderskabssystemet. I sammenhæng hermed blev udviklingen af afkoloniseringsregimet efterhånden præget af en betydelig strid, hvor de gamle kolonimagter ikke mere stod alene. Det vigtigste eksempel herpå var vedtagelsen af de to faktorlister i slutningen af 1952 og 1953, som mødte modstand også fra vestlige stater, som tidligere havde kunnet tilslutte sig en del antikolonialistiske ønsker og krav.

⁵⁶ Resolution 742 (VIII), 27 November 1953, <http://www.hawaii-nation.org/742.html>. Se også Richard J. Kozicki, *Anf. arb.*, s. 412-13. Denne tredje faktorliste er optrykt i bilag 7.

⁵⁷ Resolution 849, 22 November 1954, <http://www.un.org/documents/ga/res/9/ares9.htm>. Se også kap. 8.

Kapitel 5

Folkerettens udvikling vedrørende afkolonisering og selvbestemmelse

Indledning

Det primære sigte med dette kapitel er at give en folkeretlig vurdering af processen i 1953-54, hvorved Grønland skiftede international status fra dansk koloni til integreret del af det danske rigsfællesskab.¹ Som grundlag herfor er det nødvendigt at undersøge nærmere, hvordan og navnlig hvornår koloniernes ret til selvbestemmelse, herunder til uafhængighed fra kolonimagten, blev etableret i folkeretten som bindende juridisk norm, samt hvad denne norm nærmere indebærer.

Kapitlet interesserer sig derfor alene for det "koloniale" aspekt af det generelle princip om folkenes selvbestemmelse i FN-pagtens Artikel 1, stk. 2.² Endvidere har det særlige koloniregime i FN-pagtens Kapitel XI om "ikke-selvstyrende områder" selvsagt interesse. Som vi skal se, er FN-pagtens vase bestemmelser om selvbestemmelse og om afkolonisering på væsentlige punkter blevet udbygget og suppleret gennem senere statspraksis, navnlig som denne har fundet udtryk i staternes forhandlinger og vedtagelser i FN's Generalforsamling.

I det følgende redegøres først kort for en folkeretlig retskilde, der har haft central betydning for den koloniale selvbestemmelsesrets udvikling: staternes praksis, som under visse nærmere betingelser kan etablere sædvaneretlige normer. Endvidere redegøres kort for forholdet mellem begreberne kolonial selvbestemmelsesret, staters territoriale integritet og mindretalsrettigheder. Herefter undersøges den historiske udvikling, som har ført frem til den folkeretlige anerkendelse af koloniernes ret til selvbestemmelse, herunder ret til løsrivelse; formålet hermed er at indkredse det tidspunkt, hvor koloniernes selvbestemmelsesret går fra at være et politisk ideal til at blive en etableret folkeretlig norm. Herefter undersøges Generalforsamlingens praksis vedrørende afkolonisering i medfør af Pagtens Kapitel XI med henblik på at indkredse de indholdsmæssige og processuelle krav, som folkeretten omkring 1953-54 stillede til gennemførelse af kolonial selvbestemmelse. På baggrund af den generelle redegørelse i de foregående afsnit foretages derefter en folkeretlig vurdering af processen, som i 1953 førte til, at Grønland skiftede status fra dansk koloni til en integreret og ligestillet del af Danmarks Rige, hvilket efterfølgende i 1954 blev godkendt af FN's Generalforsamling som udtryk for en fri udøvelse af den grønlandske befolkningens ret til selvbestemmelse; i den forbindelse omtales og kommenteres særligt den kritik af de danske myndigheders

¹ Selve forløbet i FN omkring Grønlands skiftende status gennemgås i kapitel 10 og 11.

² Princippet om folkenes selvbestemmelse har en række implikationer, jf. generelt A. Cassese, *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, 1995, s. 32f; G. Alfredsson, "Greenland and the Law of Political Decolonization", *German Yearbook of International Law*, Volume 25, 1982, s. 294f. Hidtil har princippet (alene) udmonet sig i tre specifikke juridiske normer: koloniernes ret til selvbestemmelse, en ret til selvbestemmelse for befolkninger underlagt fremmed militær besættelse, samt et krav om, at alle racer skal have lige gang til regeringsmagten (anti-apartheid), jf. A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 319.

adfærd og af FN's godkendelse, som med styrke har været fremsat af folkeretsjuristen Guðmundur Alfredsson. I et afsluttende afsnit opsummeres kapitlets indhold og konklusioner.

Generelt om folkerettens udvikling – særligt om betingelserne for sædvanedannelse

Som det senere vil fremgå, er den koloniale selvbestemmelsesret resultatet af en dynamisk proces, hvor brede traktatbestemmelser og staternes praksis i et tæt samspil har ført frem til etablering af den koloniale selvbestemmelsesret som folkeretlig sædvane, samt til almindelig anerkendelse af principperne for denne rets indhold og gennemførelse. For at kunne vurdere denne udvikling må man kende lidt til folkerettens kilder og navnlig betingelserne for folkeretlig sædvanedannelse.

Folkeretten udvikles dels gennem indgåelse af traktater, dels gennem staternes praksis i det omfang, denne fortætter sig til sædvaneret. Mens traktater i dag på mange områder er blevet folkerettens primære retskilde, er dette ikke tilfældet, for så vidt angår koloniernes selvbestemmelsesret. Her har sædvaneretten haft central betydning.

Formelt defineres folkeretlig sædvane som ”en almindelig praksis, der er anerkendt som retsregel”.³ Etablering af en sædvaneretlig norm kræver således for det første, at staterne generelt har handlet i overensstemmelse hermed, og for det andet, at dette er sket ud fra den opfattelse, at den pågældende handlemåde var retligt påkrævet eller berettiget (*opinio juris*).⁴ Det kan være vanskeligt at holde de to elementer – praksis og retsoverbevisning – adskilt, og reelt beror spørgsmålet om sædvanedannelse da også på en helhedsvurdering:⁵ Eksistensen af en overvældende statspraksis kan svække kravene til bevis for, at staterne har handlet ud fra en retsopfattelse (*opinio juris*), hvorimod staternes éntydige tilkendegivelse af en retsopfattelse på den anden side i sig selv kan medføre, at en sædvane vil kunne etablere sig inden for relativt kort tid.⁶

Staternes praksis og retsopfattelse kan komme til udtryk både gennem faktisk handling og gennem generelle udtalelser.⁷ Indholdet af folkeretlig sædvane vedrørende folkenes – og navnlig kolonibefolkningers – selvbestemmelsesret kan således for det første søges fastlagt ud fra (koloni)staters faktiske handlemåde i forbindelse med afvikling af kolonier, samt andre stater og FN's reaktion herpå. Undertiden er dette dog vanskeligt: Når en kolonimagt efter 1945 indgik på, at en af dens kolonier fik uafhængighed, var det ikke altid klart, om kolonimagtens handlemåde var resultatet af en følelse af pligt til at efterleve en folkeretlig norm om selvbestemmelse, eller blot var udtryk for kolonimagtens frivillige beslutning herom, eventuelt fremmet af en ideologisk-politisk tilslutning til kolonifolkenes selvbestemmelse og et vist internationalt politisk pres for at anerkende denne. Således synes det på dette område mere sikkert at anvende staternes

³ Se *Statut for Den Internationale Domstol*, Artikel 38, stk. 1, litra b.

⁴ Jf. *Den Internationale Domstol, North Sea Continental Shelf Cases*, ICJ Reports 1969, s. 12ff, para. 77.

⁵ Jf. også H.W.A. Thirlway, ”The Sources of International Law”, M. Evans (ed.), *International Law*, 2003, s. 125.

⁶ Jf. E.J. de Aréchega, ”Custom”, A. Cassese og J.H.H. Weiler (eds.), *Change and Stability in International Law-Making*, 1988, s. 1-4; M.E. Villiger, *Customary International Law and Treaties*, 1985, s. 6 og 24f.

⁷ Relevansen af generelle udtalelser som et udtryk for staters *opinio juris* er generelt anerkendt, jf. *Den Internationale Domstol, Military and Paramilitary Activities Case*, ICJ Reports 1986, para. 188. Se tilsvarende M.E. Villiger, *Anf. arb.*, s. 7. For et mere restriktivt standpunkt henvises til H.W.A. Thirlway, *International Customary Law and Codification*, 1972, s. 58f.

generelle udtalelser om selvbestemmelse og afkolonisering som en indikation på indholdet af folkeretlig sædvane.

Relevant i forhold til udviklingen af den koloniale selvbestemmelsesret har navnlig været resolutioner vedtaget i FN's Generalforsamling. Formelt er generalforsamlingsresolutioner ikke bindende for staterne, men har alene status af anbefalinger.⁸ Ikke desto mindre kan sådanne resolutioner bidrage til en sædvanedannelse i det omfang, de har principiel karakter (retsskabende resolutioner) således, at staterne i forbindelse med behandlingen og vedtagelsen får lejlighed til at klargøre og udtrykke deres retsopfattelse.⁹ Sådanne retsskabende resolutioner har haft særlig betydning for etableringen af kolonial selvbestemmelsesret og for afkoloniseringsprocessen.¹⁰

For at kunne etablere sædvane må efterlevelsen af en bestemt handlemåde i statspraksis være tilstrækkeligt udbredt, konsistent og kontinuerlig. Navnlig kravet om udbredelsen er særdeles relevant i forhold til anerkendelsen af den koloniale selvbestemmelsesret. Det skal være tale om en almindelig praksis/retsopfattelse, hvilket indebærer, at den, skønt den ikke nødvendigvis er universel, dog understøttes af et flertal af stater, som repræsenterer de vigtigste politisk-økonimske sfærer i verdenssamfundet; enhver væsentlig opsplitning i verdenssamfundet vil således hindre etableringen af sædvane.¹¹ Navnlig må en sædvanedannelse ifølge Den Internationale Domstol forudsætte, at normen har tilslutning fra de stater, som særligt er berørt af den (i hvert fald hvis sædvanen skal kunne dannes inden for en overskuelig tidshorisont).¹²

” ... it might be that, even without the passage of any considerable period of time, a very widespread and representative participation in the convention might suffice of itself, provided it included that of States whose interests were specially affected. (...) Although the passage of only a short period of time is not necessarily, or of itself, a bar to the formation of a new rule of customary international law on the basis of what was originally a purely conventional rule, an indispensable requirement would be that within the period in question, short though it might be, State practice, including that of States whose interests are specially affected, should have been both extensive and virtually uniform in the sense of the provision invoked; -and should moreover have occurred in such a way as to show a general recognition that a rule of law or legal obligation is involved.”

Selv et massivt statsflertal er således ikke tilstrækkeligt til at etablere sædvane, hvis centrale aktører er imod.¹³ I en overgangsperiode frem mod etableringen af en

⁸ Jf. *FN-pagten*, Artikel 10-11. Se også M.A. Shukri, *The Concept of Self-Determination in the United Nations*, 1965, s. 340 med yderligere henvisninger.

⁹ Jf. Den Internationale Domstol, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, ICJ Reports 1996, para. 70.

¹⁰ Jf. A. Cassese, *Anf. Arb.*, s. 69f; W. Ofuatey-Kodjoe, “Self-Determination”, O. Schachter and C.C. Joyner (eds.), *United Nations Legal Order*, Vol. 1, s. 368f.

¹¹ Se M.E. Villiger, *Anf. arb.*, s. 12-13.

¹² Jf. Den Internationale Domstol, *North Sea Continental Shelf Cases*, ICJ Reports 1969, s. 12ff, para. 73-74.

¹³ Således har Den Internationale Domstol accepteret, at modstand fra verdens få kernevåbenmagter blokerer for etablering af et sædvaneretligt forbud imod kernevåben uanset, at et klart flertal af verdens

sædvaneretlig norm, kan normer udtrykt i stats- eller generalforsamlingspraksis derfor have moralsk, men ikke juridisk kraft.¹⁴

Som vi skal se, har sædvanedannelsen vedrørende afkolonisering ikke mindst været inspireret af FN-pagtens brede princip om folkenes selvbestemmelsesret i Artikel 1, stk. 2.¹⁵ Den efterfølgende sædvanedannelse gennem statspraksis virker derfor også tilbage på fortolkningen af princippet i FN-pagtens Artikel 1, stk. 2, dog selvsagt ikke med tilbagevirkende kraft.¹⁶

Om kolonial selvbestemmelse, staters territoriale integritet og mindretalsrettigheder

Begrebet et ”folk” er ikke klart defineret i folkeretten, eller rettere: der findes forskellige definitioner til forskellige regler.¹⁷ Et kolonifolk med selvbestemmelsesret kan defineres som en befolkning, der 1) bebor et territorium, der er geografisk adskilt fra kolonimagten, 2) som folk etnisk og/eller kulturelt adskiller sig fra kolonimagten, og 3) endnu ikke har opnået fuldt selvstyre.¹⁸

Kolonial selvbestemmelsesret betyder, at enhver kolonibefolkning har ret til frit at bestemme over deres egne forhold, herunder – navnlig – deres og territoriets internationale politiske status.¹⁹ Selvbestemmelsesrettens essens er således respekten for (koloni)befolkningens frit udtrykte vilje.²⁰ Sikringen af kolonial selvbestemmelse er dog yderligere særligt begrundet i bl.a. hensynet til at fremme menneskerettigheder og sikre international fred.²¹ Udøvelsen af denne selvbestemmelsesret kan munde ud i, at den tidligere koloni:²² 1) opnår uafhængighed som en ny, suveræn stat, 2) opnår en friere tilknytning til en suveræn stat (eventuelt metropolstaten), 3) lader sig integrere på lige fod

stater støttede et sådant forbud, se *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion*, ICJ Reports 1996, para. 67 og 73.

¹⁴ Jf. R. Higgins, *The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations*, 1963, s. 7.

¹⁵ Jf. A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 67ff.

¹⁶ I henhold til Wienerkonventionen om Traktatretten fra 1969, som kodificerer folkeretlig sædvane vedrørende traktatfortolkning, Artikel 31(3), litra b, skal der ved fortolkningen af en traktat tages hensyn til ”enhver efterfølgende praksis vedrørende traktatens anvendelse, som fastslår en enighed mellem deltagerne vedrørende dens fortolkning”.

¹⁷ Jf. M. Pomerance, *Self-Determination in Law and Practice*, 1982, s. 14-23; A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 326f; K. Doehring, ”Self-Determination”, B. Simma (red.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2nd ed., 2002, Vol. I, s. 55

¹⁸ jf. Resolution 1541 (XV), Principle IV, hvorefter rapporteringspligten efter Kapitel XI prima facie gælder for ikke-selvstyrende territorier, ”som er geografisk adskilt fra og etnisk og/eller kulturelt skiller sig ud fra det land, som administrerer det”. Se også G. Alfredsson, *Anf. arb.*, s. 295 og 299.

¹⁹ Jf. Resolution 1514 (XV), para. 2, hvortil Den Internationale Domstol henviste i sin *Western Sahara Opinion*, ICJ Reports 1975, para. 55. Se også A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 72f; M.N. Shaw, *International Law*, 5th ed., 2003, s. 231. M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 151, definerer i 1965, med klar reference til FN-pagtens Kapitel XI, begrebet mindre radikalt: ”self-determination for dependent peoples means the right of these peoples, at a certain stage of development, to determine their future status internally as well as externally”.

²⁰ Jf. Resolution 1514 (XV), para. 2 og ikke mindst Den Internationale Domstol i *Western Sahara Opinion*, ICJ Reports 1975, pr. 55 og 59. Se også M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 60, 152 og 337; R. Higgins, *Problems and Process. International Law and How We Use it*, 1994, s. 119.

²¹ Jf. Resolution 1514 (XV) og K. Doehring, *Anf. arb.*, s. 52.

²² De tre første muligheder var allerede forudset i faktor-liste resolutionerne 567 (1952), 648 (1952) og 742 (1953), samt opremset i Resolution 1541 (1960), Principle IV. At der (selvsagt) også kan være andre muligheder, når blot disse frit er besluttet af folket, fastslås i Resolution 2625 (1970). Den Internationale Domstol henviste i *Western Sahara Opinion*, ICJ Reports 1975, para. 57-59, til såvel Resolution 1541 som Resolution 2625.

i en anden stat (eventuelt metropolstaten), eller 4) opnår en helt fjerde status. I praksis har et overvældende flertal af tidligere kolonier valgt uafhængighed, herunder bl.a. kolonierne i Afrika.

Folkenes selvbestemmelsesret har udviklet sig ud fra den klare og ofte udtrykte forudsætning, at denne ret grundlæggende er underordnet principippet om staternes (politiske enhed og) territoriale integritet²³, som var og fortsat er folkerettens hovedhjørnesten, jf. også FN-pagtens Artikel 2(1). Således kan selvbestemmelsesretten generelt ikke påberåbes som begrundelse for, at én befolningsgruppe løsriver sig politisk og territorialt fra moderstaten, idet dette bryder med grundsætningen om statens politiske enhed og territoriale integritet, jf. også udtrykkeligt Generalforsamlingens Resolution 1514²⁴ og Resolution 2625²⁵.

Når kolonial selvbestemmelse anses for foreneligt med grundsætningen om staternes territoriale integritet, beror det på, at ”en kolonis eller et ikke-selvstyrende områdes territorium i henhold til FN-pagten har en status, som er selvstændig i forhold til og adskiller sig fra den administrerende stats territorium”, jf. Resolution 2625 fra 1970 – en særstatus, som fremgår af FN-pagtens særlige regime vedrørende ikke-selvstyrende områder i Kapitel XI, herunder Artikel 74. Hensynet til territorial integritet slår dog alligevel igennem med anerkendelse af principippet om, at de eksisterende koloniale grænser skal accepteres i forbindelse med afkoloniseringen (*uti possidetis*), hvilket princip bl.a. er forudsat i Resolutionerne 1514 og 1541.²⁶

Bortset fra kolonibefolkninger udgør mindretal i en stat normalt ikke et ”folk” i folkeretlig forstand, for så vidt som mindretal ikke har en selvstændig, ekstern selvbestemmelsesret, d.v.s. ret til løsrivelse fra staten.²⁷ Derimod findes flere bestemmelser i folkeretten, som beskytter mindretal inden for staten²⁸ - herunder oprindelige folk.²⁹ Der er ingen tvivl om, at Grønlands befolkning kan påberåbe sig rettigheder som et mindretal i Danmark, herunder som et oprindeligt folk.³⁰

²³ Jf. R. Higgins, *Problems and Process*, s. 121.

²⁴ Resolution 1514 (XV), 1960, para. 6. ”Any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and the territorial integrity of a country is incompatible with the purposes and principles of the Charter of the United Nations.”

²⁵ Resolution 2625 (XXV), 1970: ”Nothing in the foregoing paragraphs shall be construed as authorizing or encouraging any action which would dismember or impair, totally or in part, the territorial integrity or political unity of sovereign and independent States [med forbehold for racistske regimer].”

²⁶ Se R. Higgins, *Problems and Process*, s. 122 m.fl. Jf. også Den Internationale Domstol, *Frontier Dispute (Burkina Faso v. Republic of Mali)*, ICJ Reports 1986, s. 566f, fastslår, at *uti possidetis* ikke er i strid med principippet om folkenes selvbestemmelsesret, idet sidstnævnte princip ikke giver grundlag for at anfægte eksisterende statsgrænser.

²⁷ Jf. R. Higgins, *Problems and Process*, s. 124; K. Doehring, *Anf. arb.*, s. 57 (dog mulig undtagelse ved ekstrem mindretalsundertrykkelse, s. 54 og 58).

²⁸ Navnlig FNs Konvention om borgerlige og politiske rettigheder (1966), Artikel 27 vedrørende beskyttelse af etniske, religiøse eller sproglige mindretal.

²⁹ ILOs Konvention nr. 169 af 28/6 1989 om oprindelige folk og stammefolk i selvstændige stater, som er ratificeret af Danmark og trådte i kraft for Danmarks vedkommende den 22/2 1997. FNs Menneskerettighedsråd har desuden den 29. juni 2006 vedtaget en Deklaration om oprindelige folks rettigheder, som bl.a. skal sikre oprindelige folk ret til (internt) selvstyre, rådighed over egne naturressourcer m.v. se nærmere Rådets Rapport af 30. juni 2006 UN Doc. A/HRC/1/L.10. Deklarationen forelægges i december 2006 FNs Generalforsamling med henblik på dennes tiltrædelse.

³⁰ Ved ratifikationen af ILOs Konvention Nr. 169 afgav den danske regering med tilslutning fra Grønlands Landsstyre en erklæring, hvorefter det grønlandske folk som helhed udgør et oprindeligt folk i Konventionens forstand, jf. omtalen heraf i Højesterets dom af 28/11 2003 i Thule-sagen, UfR 2004, s. 382ff (604f). Se desuden G. Alfredsson, *Greenland and the Law*, s. 297.

Etableringen af kolonial selvbestemmelse som folkeretlig norm

Selvbestemmelse før 1945³¹

Intellektuelt og filosofisk hviler tanken om ethvert folks ret til selvbestemmelse på samme ideologi som frihedsrevolutionerne i USA 1776 og i Frankrig 1789: Menneskets ret til autonomi overført til en kollektiv politisk norm om demokrati: folkets ret til at deltage i statsstyret og regeringens ansvarlighed over for folket; i Frankrig blev ideallet om folkenes selvbestemmelse desuden omsat i et princip om ikke at annektere territorium i strid med den pågældende befolknings ønsker.³²

Først langt senere blev selvbestemmelse knyttet sammen med krav om afkolonisering og mindretalsbeskyttelse. Lenin anvendte i årene op til den russiske revolution selvbestemmelse som et argument for afkolonisering - et skridt på vejen mod realiseringen af socialismen.³³ I samme periode plæderede også USA's præsident Wilson for folkenes selvbestemmelsesret, men Wilson lagde vægt på folkets demokratiske ret til selvstyre og til selv at vælge sin suveræn, hvorimod koloniernes selvbestemmelsesret blev anskuet som noget, der skulle realiseres gennem gradvise reformer.³⁴

Trots de store ord fra disse statsledere blev fredsslutningen efter 1. verdenskrig i 1919 kun i meget begrænset omfang baseret på et princip om folkenes selvbestemmelse – principippet blev af staterne påberåbt og implementeret selektivt; historiske krav og nationale økonomiske og militære interesser blev givet fortrin.³⁵ Fredsslutningen medførte således kun relativt få folkeafstemninger til gennemførelse af selvbestemmelsesretten i kontroversielle territorier, hvorimod en række traktatbestemmelser sikrede minoritetsbeskyttelse i Central- og Østeuropa.³⁶

På den baggrund er det ikke overraskende, at Folkeforbundets Pagt fra 1919 ikke omtaler en selvstændig ret til selvbestemmelse for verdens folk, men alene instituerer et regime til beskyttelse af etniske minoriteter og et mandatsystem, som begge er influeret af selvbestemmelsesprincippet.

Kort efter Folkeforbundspagtens vedtagelse skulle en af Folkeforbundet nedsat ekspertgruppe vurdere, om Ålandsøerne kunne kræve løsrivelse fra Finland for at tilslutte sig Sverige. Ekspertgruppen udtalte principielt, at en selvstændig befolkningsgruppe ikke som sådan har et krav efter folkeretten på løsrivelse fra en suveræn stat; derfor henhørte spørgsmålet om Ålandsøernes status under Finlands suveræne domæne.³⁷

³¹ Se også kap. 3.

³² Se A.R. Sureda, *The Evolution of the Right of Self-Determination*, 1973, s. 17ff; A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 11ff; K. Doehring, *Anf. arb.*, s. 50.

³³ Se A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 15f; Doehring, *Anf. arb.*, s. 50.

³⁴ Se A.R. Sureda, *Anf. arb.*, s. 20 med note 12; A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 19f.

³⁵ Jf. A. Cobban, *The Nation-State and National Self-Determination*, revised ed., 1969, s. 73: "each side was prepared to appeal to the principle when it assisted in the defence of national interests, and to discard it when its influence was no longer favourable. But it is also true that, however carelessly leading politicians may have spoken, even those who most sincerely accepted the principle of self-determination at Versailles did not expect it to be applied with no regard to other considerations"; samme s. 101: "The Versailles settlement, as we have seen, was characterised by a failure to apply self-determination logically and systematically"; samme s. 104: "Practically everyone, including Wilson himself, recognised that self-determination could only be applied with due regard to circumstances". Se også A.R. Sureda, *Anf. arb.*, s. 21.

³⁶ Jf. A. Cobban, *Anf. arb.*, s. 70ff; A.R. Sureda, *Anf. arb.*, s. 22; A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 25.

³⁷ 'Report of the International Committee of Jurists entrusted by the Council of the League of Nations with the Task of Giving an Advisory Opinion upon the Legal Aspects of the Aaland Islands' Question', *Official*

I de følgende årtier indtil 2. verdenskrigs udbrud skete der ikke afgørende forandringer i folkeretten af betydning for principippet om folkenes selvbestemmelse.

På den skitserede baggrund er der generel enighed i teorien om, at principippet om folkenes selvbestemmelse før 1945 alene havde karakter af et politisk-moralsk ideal, men ikke var anerkendt i folkeretlig sædvane som en juridisk ret.³⁸ Rent folkeretligt var det derfor indtil 1945 fortsat korrekt at beskrive retstilstanden vedrørende kolonialisme som den traditionelle folkeretlige, hvorefter: "colonialism was legitimate in as much as title by conquest and annexation, irrespective of the wishes of the population, was legally accepted."³⁹ Staternes suverænitet var fortsat folkerettens usvækiske omdrejningspunkt, hvilket meget klart illustreres af striden mellem Danmark og Norge om suveræniteten over Østgrønland, som af den Permanente Internationale Domstol blev afgjort til Danmarks fordel, helt uden inddragelse af den grønlandske befolknings ønsker⁴⁰ (selv om lokale grønlandske protester mod den norske besættelse af Danmark var blevet forelagt Domstolen⁴¹).

Selvbestemmelse og afkolonisering i henhold til FN-pagten⁴²

FN-pagten indeholder intet håndfast krav om afkolonisering. Derimod henviser Pagtens Artikel 1, stk. 2, til et princip om folkenes selvbestemmelse, og Pagtens Kapitel XI rummer et koloniregime, som forpligter kolonimagterne på en gradvis udvikling af kolonierne hen imod selvstyre.

FN-pagten er den første multilaterale traktat⁴³, som udtrykkeligt henviser til principippet om folkenes selvbestemmelsesret. Når folkenes selvbestemmelse overhovedet omtales i FN-pagten, skyldes det Sovjetunionens stærke ønske herom.⁴⁴ Folkenes selvbestemmelsesret omtales to steder i FN-pagten, i begge tilfælde nærmest i forbifarten, som en bisætning i en større sammenhæng.

FN-pagtens Artikel 1, stk. 2, fastslår, at det hører til FNs formål:

"at fremme venskabelige forhold mellem nationerne, hvilende på respekt for grundsætningen om folkenes ligeret og selvbestemmelse, og at tage andre egnede forholdsregler til at styrke verdensfreden".

Journal of the League of Nations, Special Supplement No. 3, October 1920, s. 5. Se hertil bl.a. M.A.

Shukri, *Anf. arb.*, s. 38; A.Cassese, *Anf. arb.*, s. 27f.

³⁸ Jf. A.R. Sureda, *Anf. arb.*, s. 26; A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 26f og 32f; Shaw, *Anf. arb.*, s. 225; M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 333 (med yderligere henv.); A. Cobban, *Anf. arb.*, s. 102, skriver i overensstemmelse hermed om principiets betydning ved fredsslutningen i 1919: "World opinion regarded it ... as the moral foundation of the peace."

³⁹ M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 351, jf. også s. 35.

⁴⁰ *Legal Status of Eastern Greenland*, Judgment, PCIJ, Series A/B, No. 53, 1933.

⁴¹ Ifølge G. Alfredsson, *Greenland and the Law*, s. 301.

⁴² Se også kap. 3, s. xyz.

⁴³ Atlantpagten fra 1941 mellem Roosevelt og Churchill henviste til principippet om folkenes selvbestemmelse; Churchill udtalte dog efterfølgende, at principippet efter britisk opfattelse alene omfattede europæiske stater under nazistisk overherredømme, men ikke kolonier, jf. A. Ross, *De Forenede Nationer. Fred og Fremskridt*, 1963, s. 372; A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 37.

⁴⁴ Jf. M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 39; A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 38. Henvisninger til selvbestemmelsesretten blev først indsats under de afsluttende forhandlinger i San Francisco i 1945. De tre andre store i San Francisco var dog ikke enige med Sovjetunionen i, at dette princip indebar en ret til løsrivelse for kolonierne, jf. M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 44.

Endvidere bestemmer FN-pagtens Artikel 55 vedrørende grundlaget for internationalt økonomisk og socialt samarbejde:

”Med henblik på at skabe en sådan tilstand af ligevægt og velvære, som er nødvendig for fredelige og venskabelige forhold mellem nationerne, og som hviler på respekt for grundsætningen om folkenes ligeret og selvbestemmelsesret, skal de Forenede Nationer fremme: [velfærd, løsning af internationale spørgsmål og respekt for menneskerettighederne].”

Med disse bestemmelser er folkenes selvbestemmelsesret identificeret som et vigtigt formål for FN. Som sådan er princippet om selvbestemmelse dog kun ét blandt mange ambitiøse mål for organisationen, og navnlig var det i udgangspunktet for bredt og upræcist til at indebære direkte retlige forpligtelser for staterne, også fordi princippet i Artikel 1, stk. 2, omtales som et middel til at fremme venskabelige forbindelser og sikre verdensfreden og dermed underordnet disse mål.⁴⁵

FN-pagten markerer således nok formelt selvbestemmelsesrettens overgang fra politisk til retligt princip, men der er generel enighed om, at FN-pagtens henvisninger til selvbestemmelsesretten oprindelig ikke rummede nogen specifikke retlige forpligtelser for staterne.⁴⁶ Ydermere tog FN-pagtens begreb om ”folkenes selvbestemmelse” oprindelig sigte på at fremme videst muligt selvstyre i staterne, hvilende på folkets frie vilje og uden indblanding udefra, men implicerede derimod ikke en ret til løsrivelse for mindretal eller kolonier.⁴⁷ Den i udgangspunktet statsbaserede forståelse af FN-pagtens begreb om selvbestemmelse understøttes af sammenhængen: både Artikel 1, stk. 2, og Artikel 55 taler om ”folkenes ligeret og selvbestemmelse”, og begrebet ”ligeret” knytter sig traditionelt til forholdet mellem stater;⁴⁸ den statsbaserede forståelse harmonerer også med, at statssuveræniteten efter FN-pagten fortsat har status som folkerettens grundsten.⁴⁹ At princippet om selvbestemmelsesretten i Artikel 1, stk. 2, således ikke oprindeligt implicerede en ret til løsrivelse for kolonierne bekræftes desuden utvetydigt af en systematisk fortolkning af FN-pagten, idet det specifikke koloniregime i Kapitel XI (bevidst) hverken omtaler en selvbestemmelsesret for kolonifolk eller henviser til

⁴⁵ Jf. A. Ross, *Anf. arb.*, s. 85-87; M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 51, 71ff og 343f; A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 43.

⁴⁶ Jf. M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 334-336; A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 43 og 65; K. Doehring, *Anf. arb.*, s. 48f og 51; M.N. Shaw, *Anf. arb.*, s. 226. Derimod synes W. Ofuatey-Kodjoe, *Anf. arb.*, s. 354 og 386, at antage, at Artikel 1, stk.. 2, allerede i udgangspunktet havde et selvstændigt retligt indhold, som senere FN-praksis alene har klargjort og præciseret; samtidig citerer Ofuatey-Kodjoe, s. 353, dog Pagtens forarbejder for, at det oprindelige indhold af selvbestemmelsesretten var en ret til selvstyre, men ikke til kolonial løsrivelse.

⁴⁷ Jf. W. Ofuatey-Kodjoe, *Anf. arb.*, s. 353 med citat fra forarbejderne; M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 47ff; A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 40-42; K. Doehring, *Anf. arb.*, s. 57 og 60; U. Fastenrath, ”Article 73 og 74”, i B. Simma (red.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2nd ed., 2002, Vil II, s. 1090; R. Higgins, *Problems and Process*, s. 112: ”The concept of self-determination did not then, originally, seem to refer to a right of dependent peoples to be independent, or, indeed, even to vote.”

⁴⁸ Efter Traktatretskonventionens Artikel 31(1) skal en traktat generelt fortolkes ”loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål”.

⁴⁹ Jf. FN-pagtens Artikel 2, stk. 1: ”Organisationen hviler på grundsætningen om alle dens medlemmers suveræne ligeberettigelse.”

uafhængighed som en for kolonimagterne forpligtende målsætning vedrørende kolonierne, jf. nærmere herom i det efterfølgende hoved afsnit.⁵⁰ FN-pagtens Kapitel XI med titlen: ”Erklæring angående ikke-selvstyrende områder”⁵¹, gav for første gang kolonier en særlig international status.⁵² Det særlige koloniregime i Kapitel XI henviser imidlertid ikke til selvbestemmelsesretten. De administrerende magter accepterer efter Artikel 73 – som en ”sacred trust” - alene en pligt til at fremme velfærd og selvstyre i deres kolonier m.v.:

”Medlemmer af de Forenede Nationer, som har eller påtager sig ansvaret for administrationen af områder, hvis folk endnu ikke i fuldt mål har opnået selvstyre, anerkender den grundsætning, at disse områders indbyggernes interesser er af altovervejende betydning. De påtager sig som helligt hvert forpligtelsen til, inden for det ved nærværende pagt oprettede mellemfolkelige freds- og sikkerhedssystem, at fremme til det yderste disse områders indbyggers velfærd og med dette formål for øje:

- a. at sikre, med behørig hensyntagen til de pågældende folks kultur, deres politiske, økonomiske, sociale og undervisningsmæssige fremgang, retfærdig behandling af dem og beskyttelse af dem mod misbrug;
- b. at fremme selvstyre, at tage behørigt hensyn til folkenes politiske ønsker og støtte dem i den fremadskridende udvikling af deres frie politiske institutioner i overensstemmelse med hvert områdes og dets befolkningers særlige forhold samt disses forskellige udviklingsgrad;

....”

Det var ikke tilfældigt, at man ved formuleringen af Kapitel XI undlod at omtale ”uafhængighed” som et mål for de ikke-selvstyrende områder. Forslag herom fra Kina og Sovjetunionen mødte i San Francisco massiv modstand fra kolonimagterne, navnlig Det Forenede Kongerige og Frankrig.⁵³

De gamle kolonimagter ville kun garantere kolonierne (udsigt til) ”selvstyre” uden dog derved at udelukke muligheden af uafhængighed.⁵⁴ Forpligtelserne for de administrerende magter i henhold til Kapitel XI, Art. 73b, går således alene på at ”fremme selvstyre”, ”tage behørigt hensyn til folkenes politiske ønsker” og ”støtte dem i

⁵⁰ Jf. R. Higgins, *Problems and Process*, s. 112; A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 42; mere tvivlende M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 58, men se dog samme s. 66: ”The fact that the Charter which proclaimed the abstract principle of self-determination simultaneously established the two tutelage systems regulated in Chapters XI, XII and XIII, is an evidence that the Conference at San Francisco did not intend to liquidate colonialism immediately.”

⁵¹ FN-pagten definerer ikke selv termen ”ikke-selvstyrende områder”. Først i 1960 blev det med vedtagelsen af Resolution 1541 udtrykkeligt fastslættet, at termen sigter til koloniområder. Se også A. Ross, *Anf. arb.*, s. 375f; M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 115-118.

⁵² Jf. U. Fastenrath, *Anf. arb.*, s. 1090. Se også gennemgangen i kap. 4, s. xyz.

⁵³ Jf. M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 58 og 87; U. Fastenrath, *Anf. arb.*, s. 1090 med note 9 og 10.

⁵⁴ Jf. U. Fastenrath, *Anf. arb.*, s. 1091 med note 11.

den fremadskridende udvikling af deres politiske institutioner m.v., hvilket ligger langt fra en ret til fuld kolonial selvbestemmelse, herunder løsrivelse.⁵⁵

Selv om Kapitel XI således klart nok er forbundet med princippet om folkenes selvbestemmelsesret, bygger det dog på den grundopfattelse, at kolonifolkene på grund af deres relativt tilbagestående udviklingsstade må undergives et særligt udviklings- og beskyttelsesregime, indtil de selv som samfund er modne til ”et fuldt mål af selvstyre”, d.v.s. selvbestemmelse.⁵⁶

Nogle finder, at FN-pagten rummer en uløst spænding mellem på den ene side henvisningen til et princip om folkenes selvbestemmelsesret og på den anden side etablering af et koloniregime, som grundlæggende godkender fortsat kolonistyre, om end med en langsigtet målsætning om kolonialt selvstyre.⁵⁷ Mere udbredt er dog den opfattelse, at der slet ikke bestod nogen konflikt mellem selvbestemmelsesretten og koloniregimet, eftersom folkenes selvbestemmelsesret oprindelig slet ikke var møntet på koloniers ret til løsrivelse, men alene på retten for en stats befolkning til at deltage i statens styre og til selvstyre uden ydre indblanding. Således skriver Higgins at

”Our contemporary understanding of the concept of self-determination ... does not find its origins in the UN Charter ... In 1946, the focus was on the rights and obligations of sovereign member states ... There were, certainly, recognized duties that colonial powers had towards the peoples governed. But at that time that did not clearly include any duty to grant independence. The common assumption that the UN Charter underwrites self-determination in the current sense of the term is in fact a retrospective rewriting of history.”⁵⁸

Vedrørende afkolonisering rummer FN-pagten således i første række et regime, som gør kolonierne til et internationalt anliggende ved generelt at forpligte kolonimagterne til at fremme en proces hen imod selvstyre og politisk udvikling i deres kolonier og indberette tekniske oplysninger om koloniernes forhold til FN's Generalsekretær, men som ikke giver kolonierne nogen ret til uafhængighed. FN-pagtens henvisninger til folkenes selvbestemmelsesret havde derimod oprindelig intet operationelt retligt indhold og tog ikke i første række sigte på kolonierne; i det højeste kunne man se henvisningen til selvbestemmelse som et retspolitisk program for fremtidig afkolonisering.⁵⁹

Efter 1945: Generalforsamlingen proklamerer koloniernes selvbestemmelsesret
Generalforsamlingen begynder omkring 1950 at referere til koloniernes ret til selvbestemmelse. I Resolution 421(V) fra 4/12 1950 vedrørende et udkast til en FN-konvention om menneskerettigheder (forløber til 1966-konventionerne) udtales i afsnit D, at folkenes selvbestemmelsesret skal sikres i konventionen; resolutionen vedtages med et

⁵⁵ Det internationale Formynderskabssystem i Pagtens Kapitel XII-XIII har derimod formuleringer, som går videre i retning af selvbestemmelsesretten. Et af målene er ifølge Artikel 76, litra b, at befordre formynderskabsområdernes ”fremadskridende udvikling hen imod selvstyre eller uafhængighed under passende hensyntagen til hvert enkelt område og dets befolkningers særlige forhold, til den pågældende befolknings frit udtrykte ønsker...”.

⁵⁶ Jf. A. Ross, *Anf. arb.*, s. 372f; M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 89; W. Ofuatey-Kodjoe, *Anf. arb.*, s. 353f.

⁵⁷ Således M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 59; U. Fastenrath, *Anf. arb.*, s. 1090.

⁵⁸ R. Higgins, *Problems and Process*, s. 111.

⁵⁹ Jf. M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 66f.

snævert flertal.⁶⁰ I Resolution 545 (VI) fra 5/2 1952 bekræftes, at selvbestemmelsesretten for alle folk, herunder kolonifolk, skal med som en menneskerettighed i en kommende FN-konvention.

Særligt vigtig i nærværende forbindelse er Resolution 637 A (VII) fra 16/12 1952, som anbefaler, at staterne anerkender og fremmer koloniernes selvbestemmelsesret, herunder ret til uafhængighed, samt at denne ret skal udøves gennem demokratiske midler.

Resolutionen blev vedtaget med stemmerne: 40 for, 14 imod (Australien, Belgien, Canada, Danmark, Frankrig, Island, Luxembourg, Holland, New Zealand, Norge, Sverige, Sydafrika, UK og USA) og 6 undladelser.⁶¹ Imod anerkendelsen af koloniernes selvbestemmelsesret stemte således bl.a. alle FN's kolonimagter.

Som tiden går, bliver det flertal i Generalforsamlingen, som støtter koloniernes ret til selvbestemmelse, stadigt større. Hele vejen op gennem 1950'erne afviser de gamle kolonimagter imidlertid, at FN-pagten rummer en juridisk pligt for kolonimagterne til at give kolonierne selvstændighed.⁶² Der findes således i 1950erne gentagne udtalelser fra vestlige stater, herunder navnlig kolonimagterne, som i FN fastholder enten, at selvbestemmelsesretten kun er et politisk og ikke et juridisk princip,⁶³ eller, at principippet er for uklart til at have karakter af en rettighed.⁶⁴

Det afgørende gennembrud for antikolonialisterne kommer den 14. december 1960, hvor Generalforsamlingen uden modstand fra kolonimagterne vedtager den berømte Resolution 1514 (XV) med titlen "Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples". Resolutionen betegner et radikalt brud med Generalforsamlingens hidtidige tilgang til afkolonisering, som – i overensstemmelse med FN-pagtens Kapitel XI-XII – udgik fra den grundopfattelse, at koloniernes overgang til fuldt selvstyre, herunder eventuelt uafhængighed, var en langsigtet målsætning betinget af en progressiv udvikling i kolonierne, jf. navnlig Generalforsamlingens faktorliste-resolutioner, som omtales i det efterfølgende hovedafsnit.⁶⁵ I Resolution 1514 fastslås derimod langt mere håndfast og utålmodigt, at:

"..."

2. All peoples have the right to self-determination; by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.
3. Inadequacy of political, economic, social or educational preparedness should never serve as a pretext for delaying independence.

..."

⁶⁰ Jf. M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 344.

⁶¹ Jf. *Yearbook of the United Nations* 1952, s. 443f.

⁶² Jf. R. Higgins, *Problems and Process*, s. 113 og 124; A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 46.

⁶³ Se bl.a. udtalelser i 1955 fra UK, Holland og Australien refereret i A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 50 med note 41.

⁶⁴ Se bl.a. udtalelser fra Belgien, Sverige og Danmark refereret i A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 50 med note 42.

⁶⁵ Jf. M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 139, 170 og især s. 338."Prior to 1960, the General Assembly in reality adhered to the theory of the *progressive developments* of colonial peoples as a condition for their exercising self-determination. With the adoption of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, however, radicalism appears to have replaced that moderate approach. According to the majority of the United Nations – at least in principle – colonial peoples who have not as yet been enabled to exercise their right of self-determination should be allowed to do so *as soon as possible* and not notwithstanding their economic, social and educational progress."; se også U. Fastenrath, *Anf. arb.*, s. 1092.

5. Immediate steps shall be taken, in Trust and Non-Self-Governing Territories or all other territoriums which have not yet attained independence, to transfer all powers to the peoples of those territoriums, without any conditions or reservations, in accordance with their freely expressed will and desire,

Resolution 1514 er en retsskabende resolution, hvis centrale indhold savner direkte støtte i FN-pagten. Resolutionen har navnlig ikke støtte i Kapitel XI-XII⁶⁶, men beror i bedste fald på en dynamisk videreudvikling af det generelle princip om folkenes selvbestemmelse, som er omtalt i Artikel 1, stk. 2.⁶⁷ Afgørende i denne forbindelse er imidlertid, at Resolution 1514 vedtages uden modstand fra kolonimagterne: 89 stater stemmer for, 0 imod, mens 9 stater undlader at stemme (Australien, Belgien, Dominikanske Republik, Frankrig, Portugal, Spanien, Sydafrika, UK og USA). Trods den stærke opbakning kritiserer Generalforsamlingen året efter⁶⁸, at Resolution 1514's krav om øjeblikkelige skridt mod kolonial uafhængighed stort set ikke er blevet efterlevet endnu.

I 1966 vedtager Generalforsamlingen med Resolution 2200 (VVI) af 16/12 1966 de to universelle menneskerettighedskonventioner vedrørende økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder hhv. borgerlige og politiske rettigheder, som hermed åbnes for undertegnelse og ratifikation af staterne.⁶⁹ Begge fastslår i Artikel 1 alle folks ret til selvbestemmelse,⁷⁰ som udtrykkeligt også gælder kolonifolk og bl.a. omfatter retten til at bestemme politisk status.⁷¹

I 1970 vedtages Resolution 2625 (XXV) af 24/10 1970 med Erklæringen om Venskabelige Forbindelser (Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations). Erklæringen, som vedtages uden afstemning, bekræfter hovedelementerne i Resolution 1514 som folkeretligt princip under overskriften: "The principle of equal rights and self-determination of peoples":

"By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples enshrined in the Charter of the United Nations all peoples have the right freely to determine, without external interference, their political status Every State has the duty to promote, through joint and separate action, realization of the principle of equal rights and self-

⁶⁶ Jf. M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 144; K. Doebring, *Anf. arb.*, s. 60; U. Fastenrath, *Anf. arb.*, s. 1096.

⁶⁷ Jf. A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 44. Cassese formulerer det samme sted, s. 65, således: "Article 1(2) had a snowball effect, for it lent moral and political force to the aspirations of colonial countries ... Thus, Article 1(2) was eventually perceived and relied upon as a legal entitlement to decolonisation." Jf. også M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 90ff.

⁶⁸ Resolution 1654 (XVI) af 27/11 1961.

⁶⁹ International Covenant on Civil and Political Rights, *UNTS*, Vol. 999, s. 171, i kraft 23/3 1976, p.t. ratificeret af 155 stater; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, *UNTS*, Vol. 993, s. 3, i kraft 3/1 1976, p.t. ratificeret af 152 stater. Danmark underskrev begge den 20/3 1968 og ratificerede begge den 6/1 1972.

⁷⁰ Selvbestemmelsesretten kom med på initiativ fra Sovjetunionen og en række tredjeverdenslande, mens Vesten generelt var enten tilbageholdende eller direkte imod, især UK, Frankrig og Belgien, jf. A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 47.

⁷¹ Se om det nærmere indhold af Artikel 1 bl.a. J.S. Castan, *The International Covenant on Civil and Political Rights*, 2000, s. 99-107.

determination of peoples...and to render assistance to the United Nations...in order:

...
(b) to bring a speedy end to colonialism, having due regard to the freely expressed will of the peoples concerned

....”

Hvornår blev koloniernes selvbestemmelsesret etableret som folkeretlig norm?

Det er vanskeligt nøjagtigt at tidfæste den koloniale selvbestemmelsesrets etablering som folkeretlig norm, eftersom dette beror på, hvornår staternes praksis, navnlig som denne afspejler sig inden for rammerne af FN's Generalforsamling, har opnået en sådan entydighed og fasthed, at man kan tale om etableringen af en sædvaneretlig norm, jf. ovenfor om kravene til sædvanedannelse.

Dog ligger det fast, at en sådan norm tidligst kan være blevet etableret i 1960. I årene indtil 1960 afviser kolonimagterne generalforsamlingsflertallets opfattelse af kolonial selvbestemmelse som en juridisk ret. Kolonimagterne er så direkte påvirket af kravet om afkolonisering, at en sædvanedannelse imod deres vilje må anses for udelukket. Som Shukri også anfører:

”not until the Declaration of 1960 did any of the colonial powers vote for recognizing self-determination as a right in such a consistent manner as to indicate their acceptance of it as a legal obligation on their part. And the pertinent question at this juncture would seem, how effective would an overwhelming anti-colonial vote be in the face of persistent opposition on the part of the states most concerned with recognizing specific rights and acknowledging specific obligations in respect to self-determination.”⁷²

I 1960 vedtager Generalforsamlingen derimod Resolution 1514 om koloniernes ret til uafhængighed – uden dissens og således for første gang uden modstand fra kolonimagterne. Mens der er generel enighed i både teori og retspraksis om, at Resolution 1514 har haft central betydning for etablering af koloniernes ret til selvbestemmelse, ser nogle vedtagelsen af Resolution 1514 som selve øjeblikket, hvor kolonial selvbestemmelse bliver til folkeretlig norm⁷³, mens andre (blot) ser både Resolution 1514 og 1541 som afgørende skridt på vejen mod etablering af en sådan norm engang senere i 1960'erne.⁷⁴ Til støtte herfor taler, at Generalforsamlingen i Resolution 1654 fra 1961 med beklagelse må erkende, at de fleste kolonistater ikke har levet op til Resolution 1514. I 1966 betegner International Law Commission selvbestemmelsesretten som ufravigelig folkeretlig norm.⁷⁵

⁷² M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 344f.

⁷³ Således M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 338-345; R. Higgins, *The Development of International Law*, s. 101-104; K. Doehring, *Anf. arb.*, s. 51; U. Fastenrath, *Anf. arb.*, s. 1092 og 1096.

⁷⁴ A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 72, konkluderer på baggrund af Resolution 1514 og 1541 og staternes udtalelser før og efter deres vedtagelse: “[I]n the 1960s there evolved in the world community a set of general standards specifying the principle of self-determination enshrined in the UN Charter, with special regard to colonial peoples.”

⁷⁵ *International Law Commission, Yearbook 1966*, ii, s. 2 og 47.

I 1970, hvor Generalforsamlingen med Resolution 2625 énstemmigt bekræfter koloniernes ret til selvbestemmelse, og hvor en lang række tidligere kolonier i mellemtiden er blevet uafhængige stater, er den koloniale selvbestemmelsesrets karakter af sædvanen helt utvivlsom. I 1971 bekræfter Den Internationale Domstol i sin *Namibia Opinion*⁷⁶ da også for første gang⁷⁷ kolonial selvbestemmelse som folkeretlig norm; i 1975 refererer Domstolen i sin *Western Sahara Opinion*⁷⁸ mere eksplisit til Resolution 1514 som grundlaget for afkoloniseringsprosesseen.

Kravene til gennemførelse af kolonial selvbestemmelse (omkring 1953-54)

Koloniregimet i FN-pagtens Kapitel XI – indberetningspligt til FN's Generalsekretær
I FN-pagtens førstmalte Kapitel XI med titlen: ”Erklæring angående ikke-selvstyrende områder” accepterer kolonimagterne, foruden en generel pligt til at fremme velfærd og selvstyre i deres kolonier, konkret alene en pligt til regelmæssigt at indberette visse statistiske og tekniske oplysninger om forholdene i deres kolonier til FN. Det hedder således i Artikel 73 bl.a.:

”Medlemmer af de Forenede Nationer, som har eller påtager sig ansvaret for administrationen af områder, hvis folk endnu ikke i fuldt mål har opnået selvstyre, anerkender den grundsætning, at disse områders indbyggernes interesser er af altovervejende betydning. De påtager sig som helligt hvert forpligtelsen til, inden for det ved nærværende pagt oprettede mellemfolkelige freds- og sikkerhedssystem, at fremme til det yderste disse områders indbyggers velfærd og med dette formål for øje:

....

e. at fremsende regelmæssigt til generalsekretæren til underretning, med sådanne begrænsninger, som sikkerhed og forfatningsmæssige hensyn måtte kræve, statistiske og andre oplysninger af teknisk natur vedrørende økonomiske, sociale og undervisningsmæssige forhold i de områder, for hvilke de hver især er ansvarlige, bortset fra de områder, med hensyn til hvilke kapitlerne XII og XIII kommer til anvendelse [områder underlagt FN's formynderskab].”

Kapitel XI overlader det således øjensynlig til kolonimagterne selv at bestemme, om en koloni har opnået fuldt selvstyre, ligesom kolonimagternes indberetningsforpligtelse efter Artikel 73, litra e, alene omfatter koloniens økonomiske, sociale og uddannelsesmæssige

⁷⁶ *South Africa in Namibia, Advisory Opinion*, ICJ Reports 1971, s. 16ff, para. 52: ”Furthermore, the subsequent development of international law in regard to non-self-governing territories, as enshrined in the Charter of the United Nations, made the principle of self-determination applicable to all of them.”

⁷⁷ I sagen *Right of Passage over Indian Territory*, Judgment, Merits, ICJ Reports 1960, s. 6ff, refererer Domstolen ikke til selvbestemmelse som retlig norm, skønt Indien havde procederet herpå. Se om sagen A.M. Shukri, *Anf. arb.*, s. 347f; K. Doehring, *Anf. arb.*, s. 54.

⁷⁸ *Western Sahara, Advisory Opinion*, ICJ Reports 1975, s. 12ff, para. 55: ”The principle of self-determination as a right of peoples, and its application for the purpose of bringing all colonial situations to a speedy end, were enunciated in [Resolution 1514, som citeres]. The above provisions ... thus confirm and emphasize that the application of the right of self-determination requires a free and genuine expression of the will of the peoples concerned”; para. 57: ”General Assembly resolution 1514 (XV) provided the basis for the process of decolonization, which has resulted since 1960 in the creation of many States. . It is complemented in certain of its aspects by General Assembly resolution 1541 (XV)”.

forhold. Det skulle hurtigt vise sig, at Kapitel XI for antikolonialisterne var et utilstrækkeligt grundlag for afkolonisering.

Efter 1945: Generalforsamlingen søger at udvide FN's beføjelser efter Kapitel XI
Allerede kort efter FN-pagtens ikrafttræden står det klart, at et flertal i FN's Generalforsamling ønsker at udvide FN's beføjelser i forhold til at fremme afkoloniseringsprocessen.⁷⁹ Udviklingen drives frem af tredjeverdenslande med støtte fra de socialistiske lande, som alle er modstandere af kolonialisme og finder regimet i FN-pagtens Kapitel XI alt for vagt.⁸⁰ Princippet om folkenes selvbestemmelse bliver derfor løftestang for en afkoloniseringsproces, som sker hurtigere og går videre, end det var forudset ved formuleringen af FN-pagtens Kapitel XI og XII.⁸¹ Afkoloniseringsprocessen fremmes dels ved den stadigt mere insisterende henvisning til koloniernes selvbestemmelsesret, dels ved en udvidelse af FN's beføjelser i forhold til kolonimagternes administration af deres kolonier.

Generalforsamlingen hævder således gradvis kompetence til efter Kapitel XI at afkræve kolonimagterne både politisk og konstitutionel information vedrørende deres kolonier, samt til at afgøre, hvorvidt og under hvilke forudsætninger et område er/ikke længere er omfattet af Kapitel XI og den tilhørende indberetningspligt. Denne praksis møder dog op gennem 1950'erne modstand fra kolonimagterne, som finder den påståede kompetence uden hjemmel i FN-pagten.⁸²

Allerede i 1946⁸³ anmøder Generalforsamlingen FN's Generalsekretær om at inkludere kolonimagternes indberetninger i medfør af Artikel 73, litra e, i sin årsberetning til forsamlingen. I 1947⁸⁴ opfordres kolonimagterne til at indberette om de politiske forhold i kolonierne, hvilket er en klar udvidelse af forpligtelsen i Artikel 73, litra e. I 1948⁸⁵ anmodes kolonimagterne desuden om at informere om enhver forfatningsmæssig ændring af koloniens status, hvorved informationspligten efter Artikel 73, litra e, anses for ophørt. I 1949⁸⁶ utdaler Generalforsamlingen, at den har kompetence til at angive vejledende principper med hensyn til, hvilke territorier, der er omfattet af Kapitel XI, samt at faktorer (kriterier) herfor bør opstilles. Det første resultat heraf er Resolution 567 (VI) af 18/1 1952, der indeholder det første udkast til sådanne kriterier for, hvornår en koloni kan siges at have opnået et "fuldt mål af selvstyre". Senere følger Resolution 648 (VII) af 10/12 1952 med en midlertidig faktorliste.

En endelig faktorliste vedtages med Resolution 742 (VIII) af 27/11 1953. Resolution 742 forudsætter som sine forgængere, at et fuldt kolonialt selvstyre kan realiseres i form af 1) uafhængighed, 2) fri association med eller 3) integration i en anden stat (herunder metropolstaten), samt at valget skal afspejle folkets frit udtrykte vilje. Efter Resolution 742 forudsætter integration, at kolonibefolkningen er tilstrækkeligt politisk udviklet til at træffe beslutningen, samt at kolonien bevarer en (fortsat) valgmulighed. I Resolution 742 hævder Generalforsamlingen desuden sin kompetence til at træffe den endelige

⁷⁹ Jf. U. Fastenrath, *Anf. arb.*, s. 1091; R. Higgins, *Problems and Process*, s. 113: "There began in the 1950s to be a moral stand taken on the issue [colonial self-determination] by the General Assembly..."

⁸⁰ Jf. bl.a. A. Ross, *Anf. arb.*, s. 361 og 374.

⁸¹ Se bl.a. U. Fastenrath, *Anf. arb.*, s. 1096.

⁸² Se med tilslutning M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 148, som henviser til udtalelser fra UK, USA og Frankrig.

⁸³ Resolution 9 (I) af 9/2 1946.

⁸⁴ Resolution 144 (II) af 3/11 1947.

⁸⁵ Resolution 222 (III) af 3/11 1948.

⁸⁶ Resolution 334 (IV) af 2/12 1949.

beslutning om, hvorvidt en koloni har opnået fuldt selvstyre. Endelig gentager Generalforsamlingen, at vurderingen heraf, trods faktor-listerne, altid er konkret:

”4. *Reasserts that each concrete case should be considered and decided upon in the light of the particular circumstances of that case and taking into account the right of self-determination of peoples*”.

Vigtigt i denne forbindelse er, at kolonistaterne stemmer imod Resolution 742 (ligesom de stemte imod de foregående faktorresolutioner): De finder, at Generalforsamlingen hverken har kompetence til at opstille normer for eller tage stilling til, om en koloni har opnået fuldt selvstyre.⁸⁷ Desuden modsætter kolonimagterne sig bestemmelsen om, at en tidligere kolonibefolkning efter integration bevarer frihed til på egen hånd at træffe en ny beslutning om områdets politiske status; indsættelsen af denne bestemmelse vedtages således med blot 25 stemmer for, 17 imod og 10 undladelser.⁸⁸ Samlet vedtages Resolution 742 med 32 stemmer for, 19 imod og 6 undladelser.⁸⁹

Også i forbindelse med Generalforsamlingens konkrete resolutioner fra 1953-55 vedrørende Puerto Rico⁹⁰, Grønland⁹¹ og De Hollandske Antiller/Surinam⁹² - hvori Generalforsamlingen godkender gennemførelsen af fuldt selvstyre, men samtidig i præamblen bekræfter sin kompetence til at afgøre, om en koloni har eller ikke har opnået fuldt selvstyre i Artikel 73's forstand - forholder en række kolonimagter sig avisende til Generalforsamlingens kompetence.⁹³

Først i 1960 med vedtagelsen af Resolution 1541⁹⁴ accepterer et overvældende flertal af stater uden nævneværdig modstand nogle internationale principper for, hvornår en koloni kan siges at have opnået et ”fuldt mål af selvstyre” i Kapitel XI's forstand. Resolutionen vedtages med 69 stemmer for, 2 imod (Portugal og Sydafrika) og 21 undladelser (socialistiske og visse vestlige stater); den udtrykker således generel enighed om, hvordan den koloniale selvbestemmelsesret skal forstås og implementeres.⁹⁵ Resolution 1541 viderefører mange af principperne fra de tidligere faktor-liste-resolutioner, herunder: at principperne altid må anvendes i lyset af den konkrete sags omstændigheder (para. 3) og, at fuldt selvstyre (selvbestemmelse) kan opnås ved 1) opnåelse af uafhængighed (suveræn stat); 2) friere tilknytning til en anden stat eller 3) integration med en anden stat (Principle VI). Kravene til integration er, foruden fuld ligestilling med statens øvrige befolkning (Princip VIII), at kolonien forinden har fået opbygget et veludviklet selvstyre med frie politiske institutioner, samt at integrationen er resultatet af kolonibefolkningens

⁸⁷ Jf. *Yearbook of the United Nations 1953*, s. 522; Se også Alfredsson 2004, s. 80.

⁸⁸ Jf. *Yearbook of the United Nations 1953*, s. 525.

⁸⁹ Jf. *Sst.*, s. 526. Faktorlisterne gennemgås nærmere i kapitel 10.

⁹⁰ Resolution 748 (VIII) af 27/11 1953.

⁹¹ Resolution 849 (IX) af 22/11 1954.

⁹² Resolution 945 (X) af 15/12 1955.

⁹³ Jf. ad Resolution 748 (VIII) i GA (VIII), 4th Com., 355th meeting: Belgien (para. 35); 356th meeting: Australien (para. 19), Frankrig (para. 10-12), Holland (para. 18), New Zealand (para. 30) og Sverige (para. 21). Udtalelser ad Res. 849 (IX) i GA (IX), 4th Com. 430th Meeting: Australien (para. 25), Frankrig (para. 28), Sverige (para. 17), UK (para. 22). Udtalelser ad Resolution 945 (X) i GA (X), 4th Com., 523rd Meeting: Belgien (para. 42); 524th Meeting: Australien (para. 50); 525th Meeting: Sverige (para. 36); USA (para. 59); 526th Meeting: Frankrig (para. 34); New Zealand (para. 31).

⁹⁴ Resolution 1541 (XV) af 15/12 1960: ”Principles which should guide Members in determining whether or not an obligation exists to transmit the information called for under Article 73e of the Charter”.

⁹⁵ Jf. A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 69-71.

frie vilje, som har fundet udtryk gennem en informeret og demokratisk proces (Principle IX).

Resolution 2625 (XXV) af 24/10 1970 med Erklæringen om Venskabelige Forbindelser, som vedtages uden afstemning, bekræfter hovedelementerne i Resolution 1541 som folkeretlige principper. Dog anses opnåelse af enhver form for politisk status nu som udtryk for udøvelse af selvbestemmelsesretten, blot folket frit har valgt den:

"The establishment of a sovereign and independent State, the free association or integration with and independent State or the emergence into any other political status freely determined by the people constitute modes of implementing the right of self-determination by that people.
...."

I 1975 refererer Domstolen i sin *Western Sahara Opinion*⁹⁶ eksplisit til Resolution 1541 som grundlaget for fastlæggelse af den koloniale selvbestemmelsesrets indhold.

Kravet om en oplyst og demokratisk proces

Essensen i selvbestemmelsesrettens virkeliggørelse er, med Den internationale Domstols ord, "a free and genuine expression of the will of the people concerned".⁹⁷ Spørgsmålet er, hvilke krav, der hermed stilles til koloniens politiske udviklingsstade og til den proces, hvorved selvbestemmelsesretten gennemføres.

For det første forudsætter faktor-resolutionerne fra 1952-53 (Resolutionerne 567, 648 og 742) som betingelse for, at en koloni kan udøve sin selvbestemmelsesret ved at vælge integration i eller en løsere tilknytning til en anden stat, herunder den tidligere kolonimagt, at befolkningen er tilstrækkeligt politisk udviklet til at kunne træffe et oplyst valg herom (mens et tilsvarende krav derimod ikke stilles som betingelse for at vælge uafhængighed). I den centrale Resolution 1541 fra 1960 er kravene vedrørende integration yderligere skærpet, jf. Principle IX:

"The integrating territory should have attained an advanced stage of self-government with free political institutions, so that its peoples would have the capacity to make a responsible choice through informed and democratic processes ...".

I praksis har kravet om en fremskreden politisk udvikling i kolonien og dens befolkning som en forudsætning for udøvelse af selvbestemmelse dog kun haft begrænset betydning. Kravet har i mange tilfælde ikke været opfyldt på det tidspunkt, hvor Generalforsamlingen desuagtet – af politiske grunde - godkendte koloniens ændrede status som en udøvelse af selvbestemmelsesretten, også hvor resultatet ikke var selvstændighed, men integration i eller friere tilknytning til en anden stat.⁹⁸

⁹⁶ *Western Sahara, Advisory Opinion*, ICJ Reports 1975, s. 12ff, para. 55: "The principle of self-determination as a right of peoples, and its application for the purpose of bringing all colonial situations to a speedy end, were enunciated in [Resolution 1514, som citeres]. The above provisions ... thus confirm and emphasize that the application of the right of self-determination requires a free and genuine expression of the will of the peoples concerned "; para. 57: "General Assembly resolution 1514 (XV) provided the basis for the process of decolonization, which has resulted since 1960 in the creation of many States. . It is complemented in certain of its aspects by General Assembly resolution 1541 (XV)".

⁹⁷ *Western Sahara, Advisory Opinion*, ICJ Reports 1975, s. 12ff, para. 55.

⁹⁸ Jf. M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 138f; M. Pomerance, *Anf. arb.*, s. 34; A.R. Sureda, *Anf. arb.*, s. 321..

Tilbøjeligheden til at se igennem fingre med kravet om politisk udvikling og forståelse af beslutningens konsekvenser blev stadig mere utalt i takt med det stigende pres for hurtig afkolonisering efter 1960.⁹⁹

For det andet og helt centrale er det ved integration i eller en løsere tilknytning til en anden stat en betingelse, at selvbestemmelsesretten udøves gennem informerede og demokratiske processer. Dette krav fremgår allerede af faktor-resolutionerne fra 1952-53 (Resolutionerne 567, 648 og 742). I Resolution 1541 fra 1960 formuleres kravet således, jf. Principle IX:

”The integration should be the result of the freely expressed wishes of the territory’s peoples acting with full knowledge of the change in their status, their wishes having been expressed through informed and democratic processes ...”.

Spørgsmålet er, om dette krav alene kan opfyldes gennem folkeafstemning. Historisk har selvbestemmelsestanken været forbundet med folkeafstemning, om end folkeafstemning langt fra blev gennemført konsekvent ved de territoriale ændringer efter 1. verdenskrig.¹⁰⁰ Også FN-systemet synes i afkoloniseringsprocessen synes at fremhæve folkeafstemning som den foretrukne, men ikke dermed eneste anerkendte, proces.¹⁰¹ Resolution 637 A af 16/12 1952, para. 2, anbefaler således staterne at fremme selvbestemmelsesretten for kolonierne i overensstemmelse med:

”the freely expressed wishes of the peoples concerned, the wishes of the people being ascertained through plebiscites or other recognized democratic means, preferably under the auspices of the United Nations”.

Det afgørende er således, at processen er reelt demokratisk. Selvbestemmelsesretten kan derfor ikke kun udøves gennem folkeafstemning, men også gennem virkelig folkevalgte repræsentanter.¹⁰² Generalforsamlingens (ikke altid konsistente¹⁰³) praksis bekræfter dette. Mens USA afholdt folkeafstemning i Puerto Rico forud for aftalen om Puerto Ricos optagelse i fri association med USA, blev både Grønlands integration i Danmark og De Hollandske Antiller/Surinams selvstyreordning i association med Holland (regionalt selvstyre vedrørende indre anliggende, fælles styre på lige fod vedrørende fælles anliggender) aftalt med koloniens folkevalgte repræsentanter. I alle tre tilfælde godkendte Generalforsamlingen den fulgte procedure og udtalte, at kolonibefolkningen derved havde udøvet sin selvbestemmelsesret.¹⁰⁴

⁹⁹ A.R. Sureda, *Anf. arb.*, s. 321, anfører således, på baggrund af bl.a. processen vedrørende Syd-Cameroun og Cook Øerne: ”It seems fair to conclude that in most cases the people were not fully conscious of the significance of the issues they were asked to vote for”. A.R. Sureda, *Anf. arb.*, s. 321f, forsvarer ikke desto mindre de gennemførte selvbestemmelsesprocedurer (og Generalforsamlingens accept heraf) med, at de i sig selv bidrog til en politisk bevidtgørelse af kolonibefolkningerne.

¹⁰⁰ Jf. A. Cobban, *Anf. arb.*, s. 70ff, som også fremhæver, at der ved fredsslutningerne i 1919, navnlig på grund af modvilje fra de allierede sejrsmagter, blev afholdt færre folkeafstemninger, end man skulle have forventet. Se også M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 152; A.R. Sureda, *Anf. arb.*, s. 18f og 22.

¹⁰¹ Jf. M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 154ff; A.R. Sureda, *Anf. arb.*, s. 295.

¹⁰² Se også M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 170; A.R. Sureda, *Anf. arb.*, s. 303.

¹⁰³ Se bl.a. gennemgangen hos A.R. Sureda, *Anf. arb.*, s. 294ff.

¹⁰⁴ Se vedrørende Puerto Rico: Resolution 748 (VIII) af 27/11 1953; vedrørende Grønland: Resolution 849 (IX) af 22/11 1954; vedrørende De Hollandske Antiller/Surinam: Resolution 945 (X), 15/12 1955. Fra senere praksis kan f.eks. nævnes Cook Øernes overgang til selvstyre i association med den tidligere

Muligheden for at vælge uafhængighed

Undertiden har Generalforsamlingen stillet det yderligere krav, at kolonibefolkningen skal gives en valgmulighed, herunder muligheden for uafhængighed.¹⁰⁵ Dette krav fremgår af Resolution 742 (VIII) 1953, II.A.2 vedrørende forudsætningerne for valg af andre selvstyreformer end uafhængighed. Den centrale Resolution 1541 fra 1960 omtaler imidlertid ikke et tilsvarende krav, hverken i forbindelse med en beslutning om fri association eller integration. Endvidere må man igen se på Generalforsamlingens praksis og konstatere, at mens Puerto Ricos befolkning ved folkeafstemningen om deres fremtidige status fik valget mellem uafhængighed, integration i USA eller fri association (commonwealth) med USA, var både Grønlands integration i Danmark og De Hollandske Antiller/Surinams selvstyreordning i association med Holland resultatet af forhandlinger mellem den administrerende magts repræsentanter og kolonibefolkningens folkevalgte repræsentanter på grundlag af parternes fælles ønske om en sådan løsning. I alle tre tilfælde godkendte Generalforsamlingen den fulgte procedure.¹⁰⁶ Det siger sig selv, at man ikke kan afskære uafhængighed som en mulighed og alligevel tale om kolonial selvbestemmelse. Noget andet er, at uafhængighed i konkrete tilfælde måske slet ikke har været seriøst overvejet som en mulighed, fordi der slet ikke har været et ønske herom hos kolonibefolkningen.¹⁰⁷

Hvilke folkeretlige krav stilles i 1953-54 til selvbestemmelsesrettens gennemførelse?

Tidligst i 1960 er der med Resolution 1541 tilstrækkelig udbredt anerkendelse blandt staterne af Generalforsamlingens principper til fastlæggelse af, om en koloni har opnået et fuldt mål af selvstyre (= selvbestemmelse), til at man på nogen måde kan tale om folkeretlige principper.¹⁰⁸

Indtil da har Generalforsamlingens faktorlister alene haft politisk karakter, idet kolonimagerne har afvist Generalforsamlingens kompetence til såvel at formulere sådanne generelle kriterier krav som konkret at beslutte, hvorvidt en koloni har opnået et ”fuldt mål af selvstyre” eller ej.¹⁰⁹ Hertil kommer, at faktor-listerne fra 1952-53 efter deres eget udtrykkelige indhold alene er vejledende, samt skal anvendes i lyset af den konkrete sags omstændigheder, jf. også Resolution 1541. I overensstemmelse hermed har Generalforsamlingen i sin anerkendelsespraksis anvendt sine egne retningslinjer pragmatisk under hensyn til sagens konkrete omstændigheder (og, navnlig efter 1960, også under hensyn til det øgede politiske pres for hurtig afvikling af kolonierne).

administrerende magt New Zealand. Beslutningen herom blev efter afholdelse af et demokatisk valg truffet af Cook Øernes nyvalgte lovgivende forsamling og godkendt af Generalforsamlingen i Resolution 2064 (XX) af 16/12 1965.

¹⁰⁵ Se også M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 162.

¹⁰⁶ Se vedrørende Puerto Rico: Resolution 748 (VIII) af 27/11 1953; vedrørende Grønland: Resolution 849 (IX) af 22/11 1954; vedrørende De Hollandske Antiller/Surinam: Resolution 945 (X), 15/12 1955.

¹⁰⁷ Jf. A.R. Sureda, *Anf. arb.*, s. 306: ”Generally speaking, if a consultation is going to be meaningful, the questions posed should refer to alternatives between which the wishes of the people concerned are divided”. Problematisk er derimod udfaldet i sagen om formynderskabsrådet Syd-Cameroun, jf. A.R. Sureda, *Anf. arb.*, s. 306: Skønt en stor del af befolkningen angiveligt ønskede uafhængighed, anbefalede Generalforsamlingen i Resolution 1352 (XIV) af 16/10 1959, at befolkningen ved en kommende folkeafstemning alene fik valget mellem at blive en del af enten Nigeria eller Republikken Cameroun.

¹⁰⁸ Jf. om Resolution 1541 som et afgørende skridt Den Internationale Domstol i *Western Sahara Opinion*, ICJ Reports 1975, para. 57; A. Cassese, *Anf. arb.*, s. 69-71.

¹⁰⁹ Der findes ingen støtte for en sådan kompetence i FN-pagtens Kapitel XI, jf. bl.a. A. Ross, *Anf. arb.*, s. 374; M.A. Shukri, *Anf. arb.*, s. 144.

Vurdering af processen omkring Grønlands integration i Danmark 1953-54

Grønlands integration og Generalforsamlingens Resolution 849

Danmark bekræfter allerede i 1946 over for FN sin rolle som kolonimagt i forhold til Grønland ved at påtage sig en pligt til i fremtiden at indberette oplysninger vedrørende Grønland i overensstemmelse med FN-pagtens Artikel 73, litra e. Herved kommer Danmark i selskab med følgende andre medlemsstater, som i 1946 på samme måde har identificeret sig selv som kolonimagter: Australien, Belgien, Frankrig, Holland, New Zealand, UK og USA.¹¹⁰

Efter at Danmark og Grønland i efteråret 1952 er blevet enige om at integrere Grønland i Danmark og efter, at denne integration er trådt i kraft med vedtagelsen af grundlovsændringen den 5. juni 1953, meddeler den danske regering den 3. september 1953 FN's Generalsekretær, at Grønland er blevet en integreret og ligeværdig del af rigsfællesskabet med samme forfatningsretlige status som andre dele af riget, hvorfor den danske regering anser sit ansvar for Grønland i henhold til FN-pagtens Kapitel XI for ophört og derfor indstiller sin indberetning i medfør af Artikel 73e.

I Resolution 849 (IX) af 22/11 1954 med titlen "Cessation of the transmission of information under Article 73e of the Charter in respect of Greenland" anerkender FN's Generalforsamling den danske beslutning som værende i overensstemmelse med FN-pagten. Generalforsamlingen udtaler, at Grønland ikke længere er en koloni (ikke-selvstyrende område), idet den grønlandske befolkning ved at beslutte sig for integration med Danmark frit har udøvet sin selvbestemmelsesret gennem sine valgte repræsentanter og således har opnået et fuldt mål af selvstyre:

- ”4. *Takes note* that when deciding on their new constitutional status, through their duly elected representatives, the people of Greenland have freely exercised their right of self-determination;
- 5. *Expresses the opinion* that, from the documentation and the explanations provided, Greenland freely decided on its integration within the Kingdom of Denmark on an equal constitutional and administrative basis with the other parts of Denmark;
- 6. *Notes with satisfaction* the achievement of self-government by the people of Greenland;
- 7. *Considers* that due to these circumstances the Declaration regarding Non-Self-Governing Territories with the provisions established under it in Chapter XI of the Charter can no longer be applied to Greenland; ..
....”

Resolution 849 vedtages med 45 stemmer for, 1 imod og 11 undladelser. Reelt er Generalforsamlingens anerkendelse af Grønlands ændrede status dog næsten énstemmig, idet både dissensen og hovedparten af undladelserne skyldes (navnlig kolonimagternes) modstand mod det sidste afsnit i resolutionens præambel, der bekræfter Generalforsamlingens kompetence til at afgøre, hvorvidt en koloni har opnået fuldt selvstyre.¹¹¹

¹¹⁰ Jf. Resolution 66 (I) af 14/12 1946.

¹¹¹ De detaljerede oplysninger om stemmeafgivningen bekræfter sammenfaldet mellem modstand mod det præambulære afsnit om Generalforsamlingens kompetence og avisningen af/undladelsen af at stemme for resolutionsteksten i sin helhed, jf. *United Nations Yearbook 1954*, s. 322-323: Stemmeafgivningen specifikt

Gudmundur Alfredssons kritik

Folkeretsjuristen Gudmundur Alfredsson har indgående beskæftiget sig med Grønlands overgang fra dansk koloni til integreret del af det danske rigsfællesskab.¹¹² Alfredsson er ikke alene stærkt kritisk over for de danske myndigheders rolle i processen, men også over for Resolution 849 (IX) fra 1954, hvorved Generalforsamlingen som tidligere omtalt anerkendte, at Grønlands integration i Danmark var et udtryk for den grønlandske befolknings ønsker og således en udøvelse af den grønlandske befolknings selvbestemmelsesret. Alfredsson søger således at påvise,

1) at Resolution 849 på centrale punkter hviler på (*bevidst) fejlagtige, fordrjede eller mangelfulde oplysninger* fra danske myndigheder om Grønland og grønlændernes forhold, herunder navnlig:¹¹³

- Det er ukorrekt at Grønland blev opdaget af skandinaver for 1000 år siden. Inuit-befolkningen var der i tusinder af år før Grønland blev ”opdaget” af skandinaver;¹¹⁴
- Danmark overdriver styrken af Grønlands lokalt selvstyre;¹¹⁵
- Ukorrekt om nære religiøse og kulturelle bånd mellem danske og grønlændere;¹¹⁶
- Ukorrekt at befolkningen var blandet inuit-skandinavisk; et stort flertal var ren inuit;¹¹⁷
- Danmark angiver intet om USA's militærbaser og strategiske interesser;¹¹⁸
- Danmark underspiller det danske initiativ til og interesse i (hurtig) integration;¹¹⁹
- Danmark beskriver ikke fyldestgørende det grønlandske samfunds sociale problemer, mangefulde uddannelsesniveau m.m.¹²⁰

Efter Alfredssons vurdering ville Generalforsamlingen med kendskab til de virkelige forhold formentlig have truffet en anden afgørelse (d.v.s. afvist at godkende Grønlands integration).¹²¹

vedrørende det kontroversielle præambulære afsnit = 38 for, 15 imod (Australien, Belgien, Canada, Colombia, Danmark, Frankrig, Luxembourg, Holland, New Zealand, Norge, Sverige, Tyrkiet, Sydafrika, UK, USA), og 4 undladelser (Brasilien, Costa Rica, Dominikanske Republik, Israel). Stemmeafgivningen vedrørende den samlede resolutionstekst = 45 for, 1 imod (Belgien), 11 undladelser (Afghanistan, Australien, Canada, Frankrig, Grækenland, Indonesien, Luxembourg, Holland, New Zealand, Sydafrika, UK). Se også : G. Alfredsson, ”Greenland under Chapter XI of the United Nations Charter. A Continuing International Law Dispute”, S. Skaale (ed.), ”The Right to National Self-Determination. The Faroe Islands and Greenland”, *Nijhoff Law Specials*, Vol. 60, 2004, s. 60 med henvisning til UN Doc. A/PV.499, s. 306-307.

¹¹² Alfredsson modtog i 1982 en doktorgrad fra Harvard Law School på en afhandling med titlen ’Greenland and the Right to External Self-Determination’. Afhandlingen danner udgangspunkt for bl.a. G. Alfredsson, *Greenland and the Law*, og *Greenland under Chapter XI of the United Nations Charter*.

¹¹³ G. Alfredsson, *Greenland under Chapter XI of the United Nations Charter*, s. 72ff.

¹¹⁴ G. Alfredsson, *sst.*, s. 72.

¹¹⁵ G. Alfredsson, *sst.* s. 75.

¹¹⁶ G. Alfredsson, *sst.* s. 76.

¹¹⁷ G. Alfredsson, *sst.*, s. 76f.

¹¹⁸ G. Alfredsson, *sst.*, s. 78.

¹¹⁹ G. Alfredsson, *sst.*, s. 54, 70 (her anføres, at dette tenderer mod korruption) og 76.

¹²⁰ G. Alfredsson, *sst.*, s. 78f.

2) at Resolution 849 på centrale punkter accepterer *forhold, som ikke opfylder Generalforsamlingens generelle krav vedrørende udøvelse af kolonial selvbestemmelse* (faktorlister):

- Det grønlandske samfund var politisk ret uudviklet;¹²²
- Det grønlandske samfund var socialt, uddannelsesmæssigt og økonomisk underudviklet;¹²³
- Grønland er både geografisk, etnisk og kulturelt adskilt fra Danmark;¹²⁴
- Den grønlandske befolkning blev ikke spurgt ved en folkeafstemning;¹²⁵
- Det Grønlandske Landsråd var godt nok folkevalgt, senest i 1951, men ikke med et konstitutionelt mandat (integration ikke et aktuelt tema ved valget);¹²⁶
- Landsrådet, og dermed grønlænderne, fik kun to dage til at drøfte og træffe beslutningen;¹²⁷
- Det Grønlandske Landsråd, som (énstemmigt) godkendte integration i 1952, repræsenterede ikke hele folket, idet de (tyndt befolkede) i Nord- og Østgrønland ikke var med;¹²⁸
- Grønlænderne fik ikke en valgmulighed, herunder muligheden for uafhængighed.¹²⁹

Alfredsson konkluderer på denne baggrund, at Resolution 849 ikke kan være folkeretligt bindende i forhold til Grønlands fortsatte ret til ekstern selvbestemmelse, men alene har retsvirkning for så vidt den godkender, at Danmark ikke længere skal indberette efter Artikel 73, litra e. Dette følger ifølge Alfredsson i virkeligheden allerede af, at Generalforsamlingen ikke med juridisk bindende virkning kan afgøre konkrete retsspørgsmål.¹³⁰ Alfredssons hovedsynspunkt er dog, at den manglende folkeretlige retsvirkning (ugyldighed) af Resolution 849 skyldes, at Generalforsamlingens godkendelse hvilede på et faktuelt urigtigt og normativt utilstrækkeligt grundlag.¹³¹

Folkeretlig vurdering

Udgangspunktet for at vurdere Grønlands integration i 1953 og Generalforsamlingens godkendelse heraf i Resolution 849 må tages i de folkeretlige normer vedrørende afkolonisering, som gjaldt på det pågældende tidspunkt, jf. de foregående afsnit herom i nærværende kapitel: I 1953-54 var en ekstern selvbestemmelsesret for kolonier endnu ikke etableret som folkeretlig norm, idet kolonimagterne fastholdt, at selvbestemmelse

¹²¹ G. Alfredsson, *sst.*, s. 72.

¹²² G. Alfredsson, *sst.*, s. 80ff; Generalforsamlingen vidste dette, men godkendte alligevel, jf. anf.st., s. 82.

¹²³ G. Alfredsson, *sst.*, s. 87ff; Generalforsamlingen vidste dette, men godkendte alligevel.

¹²⁴ G. Alfredsson, *sst.*, s. 90.

¹²⁵ G. Alfredsson, *sst.*, s. 84.

¹²⁶ G. Alfredsson, *sst.*, s. 83f (Generalforsamlingen "failed to recognise" dette).

¹²⁷ G. Alfredsson, *sst.*, s. 85 (det vidste Generalforsamlingen, men man godkendte alligevel).

¹²⁸ G. Alfredsson, *sst.*, s. 86

¹²⁹ G. Alfredsson, *sst.*, s. 87: "[Resolution 849] failed, despite abundant evidence, to pay any attention to this lack of alternatives".

¹³⁰ G. Alfredsson, *sst.*, s. 65.

¹³¹ G. Alfredsson, *Greenland and the Law of Political Decolonization*, s. 305 og 307; G. Alfredsson, *Greenland under Chapter XI of the United Nations Charter*, s. 68ff og 93f.

blot var et generelt politisk princip.¹³² I 1953-54 gjaldt det samme om Generalforsamlingens påståede kompetence til at opstille generelle krav vedrørende selvbestemmelsens udøvelse (faktorlister) og konkret godkende selvstyreordninger, eftersom kolonimagerne m.fl. afviste, at Kapitel XI gav hjemmel hertil.¹³³ I 1953 var Danmarks eneste folkeretlige forpligtelser som kolonimagt således fastlagt i de vagt bestemmelser i FN-pagtens Kapitel XI, Artikel 73: en generel pligt til at fremme den grønlandske befolknings velfærd og interesser, samt – som det eneste håndfaste – en pligt til regelmæssigt at indberette oplysninger af teknisk natur om Grønlands økonomiske, sociale og uddannelsesmæssige forhold til FN.

På denne baggrund knyttes i det følgende nogle bemærkninger til Guðmundur Alfredssons kritik og de mulige folkeretlige konsekvenser heraf. Alfredsson kritik af processen angår, som før omtalt, dels urigtige oplysninger fra danske myndigheder til FN vedrørende Grønland, dels det forhold, at Generalforsamlingen i Resolution 849 ikke håndhæver de krav til gennemførelse af den koloniale selvbestemmelsesret, som Forsamlingen selv har formuleret.

Ad 1): at Resolution 849 på centrale punkter hviler på (*bevidst) fejlagtige, fordrjede eller mangelfulde oplysninger* fra danske myndigheder om Grønland og grønlændernes forhold.

Dette er selvsagt principielt en alvorlig anklage, eftersom den, hvis den er korrekt, indebærer, at Generalforsamlingen har anerkendt Grønlands integration på et delvist urigtigt og ufuldstændigt grundlag. Selv om en række af Alfredssons klagepunkter

¹³² Alfredsson synes derimod (om end i noget dunkle vendinger) at antage, at den koloniale selvbestemmelsesret allerede var blevet folkeretlig norm i 1954, jf. G. Alfredsson, *Greenland under Chapter XI of the United Nations Charter*, s. 91: "The law of political decolonization had in 1954 already been evolved through the UN Charter, general and specific General Assembly resolutions and a limited amount of state practice. Since then, it has taken on a more consolidated and definitive form, establishing beyond dispute the right of overseas colonial entities to external self-determination and the competence of the Assembly to determine when such a situation arises. GA Resolutions 1514 (XV) and 1541 (XV) and common Article 1 of the two International Human Rights Covenants come to mind as good examples of codification of these practices. If the Greenland case were to appear before the International Court of Justice or to reappear on the agenda of the General Assembly, it is quite possible to maintain that Greenland's status could be revisited, on both the basis of the law at that time, which has only been strengthened since, and new law." Alfredssons konklusion synes kun mulig, fordi han i det citerede undgår at tage klar stilling til den folkeretlige status vedrørende afkolonisering og selvbestemmelsesret i 1953-54 og i stedet væver den tidlige stats- og FN-praksis fra 1950'erne sammen med senere praksis fra 1960 og frem (Resolution 1514 og 1541, samt 1966-konventionerne). Sidstnævnte fremstilles af Alfredsson som blotte "kodifikationer" af tidlige praksis, der har "styrket" denne og givet den en "mere konsolideret og endelig form". Herved slører Alfredsson det i forhold til muligheden af en folkeretlig sædvanedannelse helt centrale forhold, at kolonimagerne indtil Resolution 1514 (1960) modsatte sig kolonial selvbestemmelse som andet end et politisk princip.

¹³³ Alfredsson fremstiller faktorlisterne som blotte præciseringer af kravene i FN-pagtens Kapitel XI, jf. G. Alfredsson, *Greenland and the Law of Political Decolonization*, s. 302: "[faktorlisterne] spell out in greater detail the procedural and substantive guidelines for terminating the non-self-governing status". Han erkender dog, at den juridisk bindende karakter af disse faktorlister er tvivlsom på grund af kolonistaternes modstand, jf. G. Alfredsson, *Greenland and the Law of Political Decolonization*, s. 302: "the legal validity of the lists of factors may be cast into doubt because the Assembly adopted them partly over the objections of administering powers which contended that the lists infringed on their internal affairs. Opinions differ as to whether such resolutions are to be considered mere guidelines and recommendations from a political assembly without legislative powers, authoritative interpretations of the Charter, or rules of customary law as born out by votes cast in the Assembly and by actual practice."

forekommer urimeligt skarpt formuleret, er det korrekt, at ikke alle de danske oplysninger om Grønland og grønlænderne er helt præcise og dækkende, i enkelte tilfælde forekommer de endog delvist misvisende – navnlig vedrørende den grønlandske befolknings etniske sammensætning; det forekommer dog vanskeligt heri at se en ond hensigt, med mindre man i sig selv vil anse det for odiøst, at kolonimagten Danmark også selv ser en interesse i at komme hurtigt ud af FN's indberetningsregime og i at knytte Grønland tættere til sig i en periode med spirende afkolonisering.¹³⁴ I det omfang Danmark (bevidst eller ubevidst) har givet FN delvist ukorrekte eller ufuldestgørende oplysninger om Grønlands forhold vil dette kunne udgøre et brud på Danmarks forpligtelser efter FN-pagtens Artikel 73, litra e, om indberetning af statistiske og tekniske oplysninger vedrørende koloniens sociale, økonomiske og uddannelsesmæssige forhold. Det er imidlertid ren spekulation som Alfredsson at hævde, at de af ham opregnede oplysninger skulle have haft afgørende betydning for Generalforsamlingens beslutning om at udtrykke anerkendelse af integrationen. Omstændighederne giver ikke grundlag for en sådan antagelse. Generalforsamlingen lægger i Resolution 849 afgørende vægt på, at Grønlands ændrede status blev besluttet gennem en virkelig demokratisk proces og således afspejler grønlændernes egne ønsker; det synes ikke at have spillet samme rolle, hvem der kom først til Grønland eller hvor mange grønlændere, der har skandinavisk blod i årerne.

Ad 2): at Resolution 849 på centrale punkter accepterer *forhold, som ikke opfylder Generalforsamlingens generelle krav vedrørende udøvelse af kolonial selvbestemmelse* (faktor-lister).

Denne kritik er lettere at forholde sig til. Det stod Generalforsamlingen frit for at anerkende Grønlands integration uanset, om forholdene i Grønland og befolkningens beslutning om integration ikke i alle henseender levede op til faktor-listernes retningslinjer. For de krav, Alfredsson kritiserer Generalforsamlingen for ikke at have håndhævet i Grønlands tilfælde, var i 1953-54: 1) ikke anerkendt som folkeretlige krav, eftersom (navnlig) kolonimagerne afviste Generalforsamlingens kompetence til at fastsætte sådanne; 2) i henhold til faktor-resolutionerne udtrykkeligt kun vejledende retningslinjer, og 3) underlagt et forbehold om altid at tage hensyn til den konkrete sags omstændigheder, samt endelig, i overensstemmelse hermed, 4) ikke blevet fulgt slavisk af Generalforsamlingen, som i praksis selv forholdt sig pragmatisk til sine egne krav (faktor-lister), hvilket Resolution 849 i sig selv er et af flere eksempler på. Uanset at det i et vist omfang er korrekt, at forholdene i Grønland ikke i 1953 levede op til faktorlisternes krav – navnlig vedrørende samfundets politiske, sociale og uddannelsesmæssige udvikling og vedrørende uafhængighed som en klar valgmulighed – og uanset, at man kan hævde, at den politiske proces i Grønland ikke til fulde levede op til nutidens krav til en optimal demokratisk proces – kravet om en demokratisk proces indebar dog som tidligere omtalt ikke et ubetinget krav om folkeafstemning – er dette alt sammen uden juridisk betydning, fordi faktorlisternes krav ikke var anerkendt som folkeretligt bindende, og fordi Generalforsamlingen godkendte Grønlands integration med (fuldt) kendskab til de nævnte mangler, idet man lagde afgørende vægt på, at integrationen var et udtryk for den grønlandske befolkningens frie og demokratisk udtrykte ønske. Det bør for en god ordens skyld tilføjes, at Alfredsson på visse punkter ikke selv

¹³⁴ Se hertil G. Alfredsson, *Greenland under Chapter XI of the United Nations Charter*, s. 56 og 93.

giver et retvisende billede af virkeligheden: Hvad angår muligheden for grønlandske uafhængighed, blev denne mulighed vel ikke forelagt officielt fra den danske regerings side, men forhandlingerne i Grønlands Landsråd viser, at de grønlandske beslutningstagere var bekendt med, at selvbestemmelsesretten omfattede muligheden for løsrivelse, som man imidlertid fra grønlandske side tog afstand fra.¹³⁵ Hvad angår udsagnet om, at grønlænderne kun fik to dage til at debattere forslaget om integration, bør det tilføjes, at spørgsmålet om integration havde været fremme i hvert fald siden 1950¹³⁶ og grønlandske repræsentanter i Grønlandsudvalget havde i februar 1951 udtrykt et stærkt ønske om en nærmere grønlandske tilknytning til Danmark;¹³⁷ at en hurtig beslutning nu med danske øjne var ønskeligt skyldtes ikke mindst, at en ændret grønlandske status skulle med i den længe forberedte og nu forestående grundlovsrevision. Sammenfattende står tilbage som det centrale, at det grønlandske folks valgte repræsentanter (ligesom den danske regering) ønskede integration og, at den proces, hvorved dette ønske blev bekræftet, af Generalforsamlingen i Resolution 849 blev anerkendt som et udtryk for udøvelse af grønlændernes selvbestemmelsesret. Resolution 849 kan ikke i sig selv anses for folkeretligt bindende, men den har ikke desto mindre folkeretlige retsvirkninger i kraft af den anerkendelse fra staterne¹³⁸ af Grønlands ændrede status, som den er udtryk for. Der er ikke grundlag for at hævde, at staterne i denne forbindelse blev således ført bag lyset og misinformeret af den danske regering, at deres anerkendelse af integrationen af denne grund må anses for bortfaldet eller ugyldig.¹³⁹ Således var og er Grønlands integration i Danmarks Rige både politisk anerkendt og folkeretligt gyldig.

Sammenfatning

Den folkeretlige udvikling vedrørende selvbestemmelse og afkolonisering

Efter traditionel folkeret er kolonialisme legitimit - erobring og annekttering af fremmed land (uden for andre staters suverænitet) anses som lovligt, uafhængig af den fremmede befolknings ønsker. Tanker om folkenes selvbestemmelsesret og om afkolonisering

¹³⁵ Se nærmere Kapitel 7,

¹³⁶ Jf. *Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*, 1953, Bilag 1.

¹³⁷ Se nærmere Kapitel 7.

¹³⁸ Spørgsmålet om anerkendelse (af stater) er i sidste ende et politisk spørgsmål, som afgøres af den enkelte stat. Den politiske beslutning har dog retlige konsekvenser – anerkendelsen indikerer, at anerkenderen anser folkerettens betingelser (for statsdannelse) for opfyldt, uanset om dette så reelt er tilfældet eller ej, jf. M.N. Shaw, *Anf. arb.*, s. 368ff. Som regel indebærer anerkendelsen en folkeretlig godkendelse af de faktiske, politiske forhold, jf. M.N. Shaw, *Anf. arb.*, s. 393. Skulle en stat i dag føle sig ført bag lyset i sagen om Grønlands integration, må det principielt være muligt for vedkommende stat at tilbagekalde statens tidligere anerkendelse af Grønlands status som integreret del af Danmark.

¹³⁹ Vedrørende spørgsmålet om integrationens folkeretlige gyldighed kan drages en parallel til traktatretten. Efter Traktatretskonventionen fra 1969, som kodificerer folkeretlig sædvane på området, er en traktat bl.a. ugyldig (anfægtelig), såfremt en af parterne har været i en (ikke selvforskyldt) faktisk vildfarelse af afgørende betydning for traktatens indgåelse, Art. 48, og/eller den ene af parterne gennem svig har forledt modparten til at indgå traktaten, Art. 49; desuden er en traktat en nullitet, såfremt den på indgåelsestidspunktet var i strid med en ufravigelig folkeretlig norm (*jus cogens*). Ugyldighedsvirkingen gælder tilbage fra indgåelsestidspunktet, se nærmere O. Spiermann, "Moderne folkeret", 2. omarbejdede udgave, *DJØf*, København 2004, s. 367ff.

vinder navnlig frem efter 1. verdenskrig, men har indtil 1945 alene status som politisk-moralsk ideologi.

Først med FN-pagten kommer der retlig fokus på afkolonisering. FN-pagten gør respekt for principippet om folkenes selvbestemmelsesret til en del af FN's formål, jf. Artikel 1, stk. 2; princippetets indhold er dog oprindelig så bredt og upræcist, at det savner et operationelt juridisk indhold – navnlig giver Artikel 1, stk. 2, 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 skyldes modstand fra kolonimagterne. Efter Kapitel XI er det kolonimagterne, som skal sikre den gradvise og progressive afkolonisering. FN er kun tiltænkt en birolle som modtager af regelmæssige oplysninger fra kolonimagterne om koloniernes økonomiske, sociale og uddannelsesmæssige forhold.

Efter 1945 medfører utilfredshed blandt et flertal af verdens stater med det vage afkoloniseringsregime i Kapitel XI, at et flertal i Generalforsamlingen presser 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 afviser kolonimagterne imidlertid at anerkende en kolonial selvbestemmelsesret, herunder retten til løsrivelse, ligesom (navnlig) kolonimagterne i samme periode med henvisning til indholdet af Kapitel XI afviser, at Generalforsamlingen har kompetence til at fastlægge kriterierne for, hvorvidt en koloni har opnået fuldt selvstyre (faktorlisterne).

Først i 1960 opgiver kolonimagterne deres modstand imod kolonial selvbestemmelsesret og imod internationale principper for dens gennemførelse: Resolution 1514 om koloniernes ret til øjeblikkelig selvbestemmelse og uafhængighed vedtages uden dissens og med kun få undladelser. Resolution 1541 om principperne for at bestemme, hvorvidt et område har opnået fuldt selvstyre, vedtages tilsvarende (næsten) uden modstand. I løbet af 1960'erne tager afkoloniseringen for alvor fart i statspraksis. I 1966 vedtages de to universelle FN menneskerettighedskonventioner, som i Artikel 1 henviser til kolonifolks selvbestemmelsesret. I 1970 vedtager Generalforsamlingen énstemmigt Resolution 2625, som vedrørende folkenes selvbestemmelsesret bekræfter indholdet af Resolutionerne 1514 og 1541. Året efter bekræfter Den Internationale Domstol for første gang, at den koloniale selvbestemmelsesret er blevet 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 folkeretlige normer i 1960 med vedtagelsen af Resolutionerne 1514 og 1541; indtil da afviste kolonimagterne at anerkende koloniernes selvbestemmelsesret som andet end et politisk princip, ligesom en række stater, herunder kolonimagterne, afviste Generalforsamlingens kompetence til under Kapitel XI at fastsætte principper (kriterier) for gennemførelsen af kolonial selvbestemmelse.

Kolonimagternes modstand indtil 1960 må i sig selv anses for at udelukke en folkeretlig sædvanedannelse vedrørende afkolonisering forud for dette tidspunkt.

Grønlands integration i Danmark

På tidspunktet for Grønlands integration i Danmark (1953) og Generalforsamlingens godkendelse heraf i Resolution 849 (1954) spirer afkolonisingsprocessen allerede. Dog er hverken koloniernes eksterne selvbestemmelsesret, herunder retten til løsrivelse, eller

Generalforsamlingens kompetence til at fastsætte og implementere kriterier (faktor-lister) for gennemførelse heraf på dette tidspunkt tilstrækkeligt anerkendt i statspraksis til at være blevet bindende som folkeretlig sædvane. I 1953-54 er Danmark som kolonimagt således folkeretligt alene underlagt de forpligtelser, som følger af FN-pagtens Kapitel XI. Danmark har allerede i 1946 anerkendt sit ansvar som administrerende magt i forhold til Grønland som koloni (ikke selvstyrende område) under FN-pagtens Kapitel XI. Danmark har dermed efter FN-pagten påtaget sig som ”helligt hverv” at fremme grønlændernes udvikling, velfærd og interesser, herunder ”fremme selvstyre og frie politiske institutioner” 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, litra e. Efter at der i 1952 er opnået enighed mellem Grønland og Danmark om Grønlands integration i Danmark og efter, at integrationen er trådt i kraft med grundlovsændringen i juni 1953, informerer den danske regering FN om, at Danmark herefter indstiller sine indberetninger om Grønland.

I Resolution 849 fra 1954 tiltræder Generalforsamlingen, at Danmark ikke længere skal indberette oplysninger om Grønland i medfør af Kapitel XI. Generalforsamlingen anerkender reelt næsten énstemmigt, at Grønlands integration er udtryk for det grønlandske folks fri udøvelse af sin selvbestemmelsesret. Generalforsamlingens godkendelse har navnlig folkeretlig relevans som et udtryk for staternes anerkendelse af den stedfundne ændring i Grønlands internationale status.

I det omfang omstændighederne ved grønlændernes udøvelse af selvbestemmelse i forbindelse med integrationen i Danmark ikke fuldt ud lever op til Generalforsamlingens egne generelle kriterier – man kan navnlig hævde, *at* Grønland i flere henseender ikke i 1953 var tilstrækkeligt udviklet politisk, socialt og udannelsesmæssigt 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 officielt fik forelagt muligheden for at vælge uafhængighed som alternativ til integration (men Landsrådet var dog bekendt med, at denne mulighed fandtes i henhold til principippet om folkenes selvbestemmelse) – må man konstatere, at Generalforsamlingen ikke desto mindre godkendte integrationen med kendskab til de nævnte forhold. Dette er for så vidt mindre overraskende, når man erindrer, at faktorlisterne (som endog ikke var alment accepteret som retligt bindende) efter deres eget indhold alene var tænkt som vejledende retningslinjer underlagt 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.

I det omfang Danmark i forbindelse med Grønlands integration (bevidst) har givet Generalforsamlingen ufyldestgørende eller misvisende oplysninger, udgør dette for så vidt angår tekniske oplysninger et brud på forpligtelsen i henhold til FN-pagtens Artikel 73, litra e. Mere principielt er spørgsmålet om meddelelsen af urigtige eller misvisende oplysninger kan medføre, at Generalforsamlingens godkendelse er ugyldig. Det er ikke i dag muligt at afgøre, om mere retvisende oplysninger om f.eks. Grønlands etniske sammensætning m.v. ville have påvirket staterne i Generalforsamlingen til en anden holdning. Det forekommer dog ikke nærliggende, 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.

Kort konklusion

Kolonialisme var indtil 1945 fuldt lovligt efter folkeretten. FN-pagten giver ikke i sig selv kolonier krav på selvbestemmelse, herunder uafhængighed, men kun krav på bistand og beskyttelse i udviklingen hen imod selvstyre, jf. Kapitel XI. Koloniernes ret til selvbestemmelse, herunder uafhængighed, bliver tidligst etableret som folkeretlig norm i 1960, hvor Resolution 1514 vedtages uden modstand fra kolonimagerne, ligesom selvbestemmelsesrettens principper tidligst bliver folkeretligt anerkendt med Resolution 1541 fra samme år. I 1953-54 var Danmark således i forhold til Grønland alene folkeretligt forpligtet af FN-pagtens Kapitel XI (set i sammenhæng med et vagt princip om folkenes selvbestemmelse i Artikel 1, stk.2). Generalforsamlingen godkendte med Resolution 849 reelt næsten énstemmigt Grønlands integration i Danmark som et udtryk for det grønlandske folks frie udøvelse af selvbestemmelsesretten. Der er ikke folkeretligt grundlag for at anfægte integrationsprocessen eller staternes politiske anerkendelse af den stedfundne integration; i visse henseender afveg grundlaget for integrationen fra Generalforsamlingens egne generelle kriterier (faktorlister); men det var staterne i Generalforsamlingen bekendt med, da de desuagtet godkendte processen og resultatet. Der er heller ikke grundlag for at hævde, at staterne i denne forbindelse blev således ført bag lyset og misinformeret af den danske regering, at deres anerkendelse af integrationen af denne grund må anses for bortfaldet eller ugyldig. Således var og er Grønlands integration i Danmarks Rige både politisk anerkendt og folkeretligt gyldig.

Kapitel 6

Ny Grønlandspolitik på vej: Danske og grønlandske initiativer 1945-50

Indledning

Dette kapitel gennemgår udviklingen i dansk Grønlandspolitik og danske og grønlandske initiativer i årene 1945-50. Det var en periode, hvor det i stigende grad blev en udbredt opfattelse i beslutningstagerkredse, at der burde udformes en helt ny dansk Grønlandspolitik. Som omtalt i kap. 2 var der sket store forandringer i Grønland og Grønlands forhold til omverdenen under krigen, og efter et par års brydninger mellem forskellige holdninger til hvor vidtgående forandringer der var nødvendige og ønskelige i den danske Grønlandspolitik, blev der bred enighed om at igangsætte en modernisering af det grønlandske samfund. Fokus i kapitlet er dels på formuleringen af Grønlandspolitikken i centrale beslutningsorganer som regeringen, administrationen og Folketinget, dels på tilkendegivelser om Grønland blandt de øvrige aktører i dansk politik, først og fremmet pressen, og samspillet mellem de centrale organer og pressen. Ikke mindst samspillet mellem de centrale beslutningsorganer og dagspressen spillede en betydningsfuld rolle i Grønlandspolitikken i sidste halvdel af 1940’erne. Også grønlandske synspunkter og tilkendegivelser bliver inddraget, både som selvstændige faktorer i udviklingen af Grønlandsspørgsmålet og som faktorer, der påvirkede holdninger og beslutninger i det danske beslutningsmiljø.

De centrale spørgsmål vedrører den institutionelle og idémæssige udvikling af forslag om en grundlæggende fornyelse af dansk Grønlandspolitik. Hvilke forestillinger havde man i de centrale beslutningsorganer og i pressen om Grønlands samfundsmæssige og politiske udvikling og status som en del af det danske rige? Hvilke overvejelser gjorde man sig om mulige alternativer, og hvad var de afgørende institutioner og hensyn, som formede beslutningerne? Hvad var holdningen i Grønland til landets fremtid? I første afsnit udredes hvorledes Grønlandsspørgsmålet voksede frem de første par år efter befrielsen ved, at modsætninger mellem forskellige dele af grønlandsadministrationen blev politisk påtrængende, ikke mindst efter opsigtsvækkende presserapportager fra Grønland i efteråret 1946. I andet afsnit gennemgås hvorledes statsminister Hedtoft gik i offensiven i foråret 1948 og om sommeren foretog en meget bemærket rejse til Grønland. Umiddelbart derefter blev statsministeren imidlertid stillet over for nogle administrative og politiske problemer, som er centrale for at forstå vanskelighederne med at iværksætte en helt ny politik på et hidtil isoleret og selvkørende politikområde. I tredje afsnit omtales hvorledes den nye Grønlandspolitik blev sat på skinner med nedsættelsen af Den store Grønlandskommision i efteråret 1948, kommissionens beretning i foråret 1950 og vedtagelsen af de nye grønlandslove senere på foråret. I sammenhæng hermed gennemgås holdninger i Grønland og reaktioner på initiativer og begivenheder i København. Til sidst sammenfattes de centrale faktorer i fremvæksten af den nye Grønlandspolitik gennem årene 1945-50.

Grønlandsspørgsmålet vokser frem

I Grønland var der efter krigen ingen åbent formulerede ønsker eller krav om selvstændighed. Selv den mest uafhængigt orienterede politiske bevægelse *Pekatigit Kalatdlit* (Den Grønlandske Forening), der var oprettet i København i 1939 med det formål at være et debatforum for derboende grønlændere, fokuserede på den manglende politiske frihed og muligheden for en mere selvstændig udvikling i Grønland og ikke på en frigørelse fra rigsfællesskabet med Danmark. Sådanne ideer lå efter alt at dømme uden for grønlændernes forestillingsverden.¹ Man ønskede større selvbestemmelsesret, meninden for rigsfællesskabet. Der var dog regionale forskelle, når disse ønsker blev ført frem, idet man i Nordgrønland var mere skeptisk over for København. I Danmark var der efter befrielsen en udpræget velvilje over for grønlænderne, som i modsætning til islændingene blev opfattet som solidariske med det besatte moderland. Tages der udgangspunkt i disse holdninger i Grønland og i Danmark, skulle forholdet mellem de to dele af rigsfasellesskabet kunne være fortsat uden problemer efter 1945. Men som påpeget i slutningen af kap. 2, repræsenterede udviklingen i Grønland og øens forhold til omverdenen under krigen alligevel en stærk udfordring til Danmark, der betød, at en i det væsentlige uændret fortsættelse af mere end 200 års nære forbindelser til Danmark var blevet umulig. Det var baggrunden for, at Grønland i løbet af et par år efter 1945 blev et politisk spørgsmål i Danmark. Det skete gennem et samspil mellem interne modsætninger i grønlandsadministrationen og pressens nye fokus på Grønland i et lys, som ændrede det indtil da fremherskende billede, der var præget af grønlændere som 'glade eskimoer'. Ind i dette samspil føjede sig nogle erhvervsøkonomiske interesser, der også pressede på for en ny Grønlandspolitik.

Modsætninger i grønlandsadministrationen

Da man i København efter befrielsen kunne genoptage forbindelserne til Grønland, mødte det danske beslutningsmiljø et Grønland, som ikke svarede til førkrigstidens Grønland, og som de på flere måder havde vanskeligheder med at forstå og forholde sig til. Ikke mindst for embedsmændene i Grønlands Styrelse med direktør Knud Oldendorff i spidsen var krigstiden nærmest at ligne med en parentes. De havde et begrænset kendskab til de store forandringer i Grønland under adskillelsen (jf. kap. 2), og derfor skulle man efter deres opfattelse naturligt tage fat, hvor man havde sluppet 9. april 1940, dvs. sørge for varer og skibe til Grønland så forholdene igen kunne blive normale. For de danske embedsmænd, der med landsfoged Eske Brun i spidsen havde tilbragt krigsårene i Grønland, var de 'normale' tilstande imidlertid del af en forsvundne verden, som ingen kunne bringe tilbage. Efter denne gruppens opfattelse var det på høje tid, at man nu tog fat på et vidtgående reformarbejde, og der var en latent skepsis over for viljen og evnen hos Grønlands Styrelse til at sætte sig i spidsen for arbejdet. I befrielsessommeren var ikke mindst Eske Brun aktiv med at leve notater om sine ideer og deres baggrund i udviklingen i Grønland til centrale beslutningstagere.² Ser vi på grønlændernes holdninger, var de efter alt at dømme mest

¹ Dette bygger på Jens Heinrich, *Statusændringen i 1953. Grønlændernes forhold til Danmark i perioden 1946-1954*, notat, 2006, s. 4-5 og 14-5. Heinrich har gennemgået grønlandsk presse og tidsskrifter i perioden.

² Straks en uge efter befrielsen havde Eske Brun i et memorandum givet udtryk for visse reformideer, og i september 1945 - efter han i juli var blevet afløst som landsfoged af C.F. Simony - skrev Brun på statsminister Buhls opfordring et memorandum, hvor han pegede på en række reformer i Grønland, jf.

enige i sidstnævnte opfattelse, om end der især i Nordgrønland fandtes en del skepsis over for store reformer. Som omtalt i kap. 2 havde grønlænderne oplevet 2. verdenskrig som skelsættende, og generelt tilsluttede de sig ønsket om at man gå væk fra det gamle system og 'hoppe med på udviklingens vogn'. Den tøven, der faktisk var, skyldtes først og fremmest usikkerhed om, hvilken kurs mod det nye, der skulle vælges.³

Modsætningen mellem de forskellige holdninger i grønlandsadministrationen kan i det væsentlige beskrives som en strid mellem reformivrigre *modernister* og reformskeptiske *traditionalister*.⁴ Modernisterne mente, at man efter krigen skulle tage de første skridt til en økonomisk og politisk udvikling svarende til den, Danmark havde gennemløbet over flere hundrede år. De første skridt måtte være at opbygge et så vidt muligt selvstændigt erhvervsliv i Grønland, afskaffe handelsmonopolet og bidrage til udviklingen af et selvstændigt politisk liv. I modsætning hertil mente traditionalisterne, at Grønland ikke var moden til en sådan udvikling. Der var stadig behov for at beskytte grønlænderne, og hvis man gik for hurtigt frem med store reformer, risikerede man at påføre det sårbare grønlandske samfund umådelig skade. Mens tilhængere af vidtgående reformer var fortalere for at videreføre krigstidens administrative centralisering i Grønland samt større myndighed til de to Landsråd for at gennemføre den nødvendige modernisering, ønskede mange reformskeptikere at vende tilbage til den hidtidige administrationsform med to Landsråd og to landsfogeder. Dette var ofte kombineret med en frygt for, at en centralisering kunne fremme en grønlandsk separatisme.

I første omgang blev det reformskeptikerne, der sejrede. Det blev klart i forbindelse med en betænkning, som i juni 1946 blev offentliggjort efter et udvalgsarbejde, som regeringen på direktør Oldendows forslag havde taget initiativet til i juli 1945.⁵ Arbejdet i udvalget blev igangsat tidligt i 1946, dels som en fortsættelse af det i 1939 afbrudte arbejde vedr. grønlandske spørgsmål, jf. kap. 2, dels for at vurdere ændringerne som følge af krigen. I udvalgsarbejdet deltog som faste medlemmer otte medlemmer af Rigsdagens grønlandsudvalg, seks repræsentanter for Grønland, som statsminister Buhl i sommeren 1945 anmodede de forenede Landsråd om at udpege, og fire repræsentanter for Grønlands Styrelse. Ved behandlingen af enkeltpørgsmål deltog også tidligere danske embedsmænd i Grønland, herunder Eske Brun, men disse var ikke faste deltagere i udvalgsarbejdet.⁶

Udvalget begyndte sit arbejde i januar 1946, og straks på de første møder var den fortsatte centralisering og behovet for ændringer i grønlandspolitikken øverst på dagsordenen.⁷ De

Memorandum til statsministeren af 21.9.1945 fra Landsfoged Eske Brun, RA, Grønlands Styrelsес Arkiv, jnr. 10363/1945 Administration i almindelighed. Se også Eske Brun, *Mit Grønlandsliv*, 1985, s. 102-25.

³Jens Heinrich, *Anf. arb.*, s.14; Niels Højlund, *Krise Uden Alternativ. En Analyse af dansk grønlandsdebatt*, 1972, s. 19; Mads Lidegaard, *Grønlands Historie*, 1991, s. 189.

⁴ I litteraturen bruges som regel betegnelserne modernister eller reformister om de reformivrigre. Betegnelserne for reformskeptikere varierer mere.

⁵ *Betænkning afgivet den 12. juni 1946 af Rigsdagens Grønlandsudvalg i foræring med en af de grønlandske Landsråd valgt delegation og repræsentanter for Grønlands Styrelse*, 1946.

⁶ Om udvalgets sammensætning, se *Betænkning afgivet den 12. juni 1946 af Rigsdagens Grønlandsudvalg*, s. 8-9; se også Niels Højlund, *Anf. arb.*, s. 20f.

⁷ Mødreferat fra Grønlandsudvalgets møde den 16. januar 1946, og Mødreferat fra Grønlandsudvalgets møde den 18. januar 1946, RA, Aksel Svane privatarkiv, pk. 6.

to Landsråd havde på et langt fællesmøde fra sidst i august og tre uger ind i september 1945 enstemmigt vedtaget en resolution, hvor man gik stærkt ind for at fastholde en centralisering med én landsfoged og ét landsråd for hele Grønland.⁸ På et spørgsmål fra udvalgets formand, tidl. statsminister Vilhelm Buhl, om hvorfor man i Grønland ønskede at fastholde centraliseringen, svarede et af de grønlandske medlemmer, Jørgen Chemnitz, at man ønskede, at Grønland skulle være ét land, og at befolkningen skulle føle sig som ét folk. Andre medlemmer fra Grønland, bl.a. Augo Lynge og Peter Nielsen, lagde vægt på, at det politiske liv og administrationen i Grønland skulle ændres i mere demokratisk retning. Det var ikke muligt under Styrelsесloven fra 1925, som derfor burde revideres. I den følgende ordveksling tegnede sig to perspektiver, som svarer til ovennævnte modsætninger mellem reformivrige modernister og reformskeptiske traditionalister og som i hovedtræk kan konstateres også i de følgende møder i foråret 1946. På den ene side et modernistisk orienteret der ønskede vidtgående ændringer i Grønland og dansk grønlandspolitik og en fortsættelse af krigstidens centralisering. På den anden side en traditionalistisk der var betænkelig ved store ændringer og tilbageholdende over for at anskue problemerne i en grønlandsk helhed. Bl.a. anførte Oldendorff, at et samlet landsråd kunne blive sæde for separatisme, og der blev advaret mod pludselige og radikale ændringer, som kunne medføre store menneskelige omkostninger for grønlænderne. Når diskussionen drejede sig om centraliseringen, er det imidlertid vigtigt at bemærke, at der – på trods af den enstemmige landsrådsresolution fra september 1945, jf. ovenfor – ikke fandtes en klar skillelinje mellem tilhængerne af de to perspektiver, idet der også internt i Grønland fandtes forskellige meninger om det hensigtsmæssige i et samlet landsråd. Således synes enkelte fra Nordgrønland at have været betænkelige ved, at ét landsråd kunne betyde, at de blev regeret af sydgrønlændere. Et andet eksempel var, at Augo Lynge og Frederik Lynge, der fra 1953 blev de første grønlandske medlemmer af Folketinget og var hhv. en vigtig talmand for og en vigtig skeptiker over for reformer, begge var uenige i enkelte sider af forslagene om centralisering administrationen.⁹

Slutresultatet blev, at betænkningen var meget tilbageholdende og afventende mht. behovet for ændringer i dansk Grønlandspolitik inden for det tidsperspektiv på 5 år, den anlagde. Gang på gang begrænsede betænkningen sig til at opregne, anerkende eller billige Styrelsens initiativer, og den var klart udtryk for, at embedsmændene i Grønlands Styrelse havde fået deres traditionalistisk prægede tilgang accepteret af medlemmerne fra Rigsdagen under udvalgets arbejde. Medlemmerne fra Rigsdagens grønlandsudvalg havde som langt de fleste danskere en udpræget velvilje over for grønlænderne, men de synes ikke at have været særligt vidende om eller interesseret i de specielle problemer, som blev diskuteret. Hvad angår de grønlandske medlemmer var de på dette tidspunkt ikke i stand til at trænge igennem med deres ønsker i grønlandspolitikkens formulering i København, bl.a. fordi de indbyrdes havde forskellige opfattelser. Betænkningens tilbageholdenhed var mest udpræget mht. centralisering og forslag, der indeholdt et grønlandsk nationalpolitisk aspekt. Det hed således:

”Rigsdagsrepræsentanterne bestrider ikke, at Udviklingen peger i retning af en efterhaanden mere centraliseret Styreform, og forstaar fuldt ud det

⁸ Axel Kjær Sørensen, *Danmark-Grønland i det 20. århundrede – en historisk oversigt*, 1983, s. 122-6.

⁹ Mødereferat fra Grønlandsudvalgets møde den 30. januar 1946, RA, Aksel Svane privatarkiv, pk. 6.

Ønske om at styrke Samfølelsen mellem alle Grønlændere, som er Baggrunden for Forslaget. Men man er af den Opfattelse, at Tidspunktet endnu ikke er inde til den endelige Behandling af denne Sag, idet Afgørelsen ikke udelukkende bør træffes på Grundlag af de Erfaringer, som er gjort under Krigen og den deraf affødte ekstraordinære Tilstand, men ogsaa maa hvile paa Erfaringer, indhøstede under mere normale Forhold".¹⁰

I stedet for én landsfoged og ét landsråd foreslog betænkningen i foreløbig 5 år at fastholde 2 landsfogeder og to Landsråd, der som tidligere kunne holde fællesmøder (det første fælles landsrådsmøde fandt sted i begyndelsen af besættelsen, jf. kap. 2). Andre centrale sider af dansk grønlandspolitik som handelsmonopolet og afspærringen af landet blev kun kort omtalt, og i overensstemmelse med Landsrådenes resolution året før og opfattelsen hos den grønlandske delegation i udvalget blev det anbefalet at fastholde monopolet og afspærringen i 5 års perioden.¹¹ På erhvervsområdet og mht. udbygningsplaner for uddannelser og sundhedsvæsen indeholdt betænkningen dog en del konkrete forslag til forbedringer, og det uden at de forenede Landsråd havde stillet eller efterlyst sådanne forslag.¹²

Blandt grønlændere og danske embedsmænd i Grønland var der stor skuffelse over betænkningen. I Grønland blev betænkningen opfattet som en dæmper på de kræfter og den energi, der fandt deres grobund i udviklingen under 2. verdenskrig, hvor Grønland var blevet styret uden den sædvanlige regulering fra København med en deraf følgende selvtillid og håb om en distinkt anderledes kurs i fremtiden.¹³ Blandt danskere fandt især de, som havde gjort tjeneste i Grønland under krigen, den helt utilstrækkelig og alt for lidt præget af krigstidens erfaringer. Mest kritiske over for betænkningen var hjemvendte, der var fratrådt en stilling under Grønlands Styrelse.¹⁴ På et landsrådsmøde i juli forelagde Oldendorff betænkningen til efterretning og ikke til drøftelse, som kunne finde sted i forbindelse med forelæggelse af konkrete forslag, som betænkningen gav anledning til.¹⁵ Dagspressen i Danmark modtog derimod betænkningen positivt, og der var kun et par enkelte kritiske kommentarer fra *Information*.¹⁶

Godt fire måneder senere - efter en pressedelegation havde fået tilladelse til at besøge byer og bygder på Grønlands vestkyst - skiftede pressens blide behandling af dansk

¹⁰ *Betænkning afgivet den 12. juni 1946 af Rigsdagens Grønlandsudvalg*, s. 12.

¹¹ Sst., s. 18. Om monopolhandelen og besejlingsforbudet hedder det dog i indledningen (s. 9), at "man er klar over", at de "engang" må ophæves.

¹² *Betænkning afgivet den 12. juni 1946 af Rigsdagens Grønlandsudvalg*; se også Niels Højlund, *Anf. arb.*, s. 20-7.

¹³ Jens Heinrich, *Anf. arb.*, s. 6.

¹⁴ Se f. eks. Finn Gad, "Grønlands Forhold", (kronik), *Information*, 15. oktober 1946. Finn Gad var i 1937-45 udsendt seminarielærer i Nuuk. Desuden: Axel Kjær Sørensen, *Anf. arb.*, s. 134-5; Kjær Sørensen nævner, at de fleste hjemvendte ikke udtrykte nogen kritik af betænkningen og forklarer det ved deres fortsatte tilknytning til Grønlands Styrelse.

¹⁵ Finn Gad, *Grønland*, 1984, s. 284; Axel Kjær Sørensen, *Anf. arb.*, s. 133.

¹⁶ Axel Kjær Sørensen, *Anf. arb.*, s. 133-34.

Grønlands politik fuldstændigt. Men før det skete, havde en journalist og forfatter publiceret en yderst kritisk bog om Grønland uden, at det havde de store virkninger.

Pressereportager

I efteråret 1945 fik forfatteren og journalisten Ole Vinding af de danske myndigheder tilladelse til at besøge Grønland, men på betingelse af, at han ikke berettede om besøget i dagspressen. I stedet skrev Vinding en bog om Grønland, der udkom i efteråret 1946 og som sammen med to andre reportagebøger var anledningen til, at han modtog Cavling-prisen, da den blev uddelt første gang i 1946. Vinding fremstillede forholdene i Grønland i særdeles kritiske vendinger og karakteriserede Grønlands Styrelsес barnepolitik som ondets rod. Uanset anbefalinger på bogens omslag fra flere grønlandskendere vakte den dog ikke den store opmærksomhed i offentligheden. Eske Brun anmeldte bogen i en kronik i *Politiken* 5. oktober 1946, hvor den tidligere landsfoged erklærede sig enig i kritikken af Styrelsen.¹⁷

Den manglende offentlige interesse for Grønlandændredes fuldstændigt få uger senere. Baggrunden var, at en pressedelegation i eftersommeren 1946 havde været på en seks ugers rejse langs Grønlands vestkyst med M/S Disko. Rejsen var blevet arrangeret på trods af Grønlands Styrelsес modvilje, og delegationens efterfølgende reportager om tilstandene i grønlandske boplads, bygder og byer slog for alvor igennem i offentligheden og formede politiske beslutningstageres forestillinger. Det dominerende billede af Grønland som ”de glade smils boplads” skiftede til et billede, der i dele af pressen var præget af ”en samling hytter af kolonihavestørrelse, der lå på sumpede lossepladser og husede en befolkning, som hærgedes af tuberkulose og könssygdomme”.¹⁸ Pressereportagerne var karakteriseret af, at der var betydelige forskelle mellem avisernes reportager og lederkommentarer, som fortæller en del om forskellige formål og virkelighedsopfattelser i denne indledende fase af grønlandspolitikkens omstilling. Skillelinjerne var ikke partipolitiske og heller ikke for eller imod regeringen. Skarpest i kritikken af forholdene i Grønland og Grønlands Styrelse var *Information* og *Politiken*, men i vidt omfang også *Berlingske Tidende*, *Land og Folk* og *Nationaltidende*. Derimod var *Socialdemokraten* og flere provinsaviser, herunder den store Venstre-presse, mere tilbageholdende. Bortset fra *Socialdemokraten* gik forskellen således først og fremmest mellem hovedstadspressem og provinspressen.

I *Information* hed det, at administrationen af Grønland var intet mindre end en skandale. Styrelsen var oldnordisk og Oldendorff inkompotent, og da amerikanerne holdt vågent øje med Danmarks, dvs. Styrelsens, uduelighed, var man ved at jage Grønland i favnen på USA.¹⁹ *Politiken* var især kritisk over for Styrelsen, hvis tænkning var bagudrettet og arbejde mangelfuld: at lukke af for offentlig kritik og kontrol var en stor fejl, som nu hævnede sig.²⁰ *Berlingske Tidendes* udsendte medarbejder var mere afdæmpet i kritikken, men påpegede dog, at Grønland ikke var så rosenrød en fortælling, som folk i Danmark

¹⁷ Ole Vinding, *Grønland 1945*, 1946; Axel Kjær Sørensen, *Anf. arb.*, s. 135; Johannes Lindskov Hansen, ”Da Grønland blev frit”, H.C. Hansen og Jul. Bomholt (red.), *Hans Hedtoft. Liv og virke*, 1955, s. 215.

¹⁸ Jf. formuleringen i Johannes Lindskov Hansen, *Anf. arb.*, s. 215.

¹⁹ ”Grønlands Styrelse fjerner Grønland fra Danmark”, *Information*, 25. oktober 1946. *Information* var også utilfreds med ikke at have været inviteret med i pressedelegationens rejse til Grønland, jf. ledere 25. og 28. oktober 1946.

²⁰ ”Danmarks Ansvar for Grønland”, (leder), *Politiken*, 27. oktober 1946.

ofte havde troet. Især kritiseredes det usmidige handelsmonopol som hæmmende for energi og konkurrencelyst, og administrationen var præget af snæversynethed og økonomisk manøvreren. Kun minedriften i Ivittuut blev rost som eksempel på, at det private initiativ havde virket. Om presseraportagerne skrev avisens i en leder, at de efterlod indtrykket af uforsvarlig misrøgt fra Danmarks side, men man opfordrede til at slå koldt vand i blodet og afvente en mere alsidig og grundig belysning af forholdene i Grønland. Det blev konkluderet, at angrebene på Oldendorff havde været uberettigede, da han var blevet udnævnt til direktør for Styrelsen før krigen og dermed ikke havde haft mulighed for at varetage sit embede og gennemføre reformer, som iflg. avisens ”sikkert nok” var påkrævede.²¹ *Nationaltidende* fokuserede – som *Information* – på risikoen for at støde kolonien fra sig, hvis forholdene ikke ændredes, og Island fremhævedes som skrækeksempel. Der advaredes mod, at Danmark endte som et navlebeskuende folk, der var ligeglade med landets storhed: et folks sundhed og styrke hang sammen med, at det havde en bred virkeplads og krævende opgaver. Samtidig fandt *Nationaltidende* huller i betænkningen, og der ytredes en forsiktig kritik af Styrelsen. Det afgørende var, at der var fare for, at grønlænderne ville ønske at løsrive sig. Derfor burde det iflg. avisens undersøges, om man ikke skulle gå langt videre end betænkningens 5-årsplan og sætte ”ekstra Fart på Tingene”. Endvidere burde der iværksættes en undersøgelse af, hvor ansvaret for fejl og mangler lå; muligvis lå fejlen i højere grad i karakteren af den statslige politik end hos de personer, der forvaltede den.²²

Reportager, artikler og ledere i *Socialdemokraten* slog fast, at mangt og meget i Grønland ikke var, som det burde være, men avisens var ikke specielt kritiske over for Styrelsen, når ansvaret herfor skulle placeres. På områder som sundhed, ernæring, beklædning og levealder stod det katastrofalt til i Grønland, og her burde der sættes ind, hvormod reformer på det politiske område iflg. reportagerne ikke hastede så meget.²³ I en leder et par uger senere fulgte *Socialdemokraten* disse synspunkter op ved at pege på, at kritikken af Styrelsen ikke altid havde været saglig. Det var unfair at kritisere Styrelsen for forhold, som den under krigen ikke kunne gøre noget ved. Avisen gjorde også opmærksom på, at Styrelsen ikke havde søgt at forhindre pressedelegationen i at søge oplysninger i Grønland. Tværtimod havde den gjort alt for at skaffe oplysninger om alt muligt. Der var også et problem, skrev det socialdemokratiske hovedorgan, at bruge grønlændernes klager som retningsgivende for arbejdet, idet klagerne ofte var indbyrdes modstridende, mens forhold, der virkelig burde klages over som sundhedstilstanden, sjældent blev omtalt.²⁴ I midten af

²¹ Mogens Barfoed, ”Forvirringen stor i Øjeblikkets Grønland”, *Berlingske Tidende*, 18. oktober 1946; ”Grønland”, (leder), *Berlingske Tidende*, 8. november 1946. Også en konservativ provinsavis som *Fyens Stiftstidende* bragte ret kritiske reportager fra Grønland; se f. eks. ”Tuberkulosen er Grønlands Svøbe”, *Fyens Stiftstidende*, 12. november 1946.

²² ”Grønland”, (leder), *Nationaltidende*, 26. oktober 1946; se også ”Har vi læst Skriften på Væggen”, (leder), *Nationaltidende*, 9. oktober 1946. Desuden tre artikler af Steen Albrechtsen: ”Grønland i Farezonen I: Danmark maa have øget Kontakt med Grønland: Hvad har Krigen forandret?”, *Nationaltidende*, 16. oktober 1946, ”Grønland i farezonen II: Danmark maa have øget Kontakt med Grønland: Betænkningens tre Huller”, og ”Grønland i farezonen III: Dansk lige saa sjældent paa Grønland som Fransk hos os”, *Nationaltidende*, 21. oktober 1946.

²³ Se tre artikler af E. Schelde Møller: ”Grønland – paa godt og ondt” *Socialdemokraten*, 16. oktober 1946, ”Grønlandske Problemer i 1946”, (kronik), *Socialdemokraten*, 17. oktober 1946, og ”Grønlandske Problemer i 1946 II”, (kronik), *Socialdemokraten*, 18. oktober 1946.

²⁴ ”Grønlandskritikken”, (leder), *Socialdemokraten*, 6. november 1946.

november 1946 bragte avisens et interview med direktør Oldendorff, hvor denne sagde, at det er det daglige liv, der rummede de vigtigste problemer for grønlænderen, mens alt det politiske kandestøberi, der for det meste stammede fra danske kredse, ikke havde interesse. Kun mht. danskundervisningen var grønlænderne utålmodige, og det var et bevis på deres sterke samhørighedsfølelse med Danmark.²⁵ Reportagerne i provinspressen, især den store Venstre-presse, havde væsentlige ligheder med tonen i *Socialdemokraten* og var langt mindre dramatiserende og præget af kravet om reformer i dansk Grønlandspolitik end hovedstadspressen. Artiklerne var mere causerende end bombastiske, og selv om også Venstre-bladene beskrev den mangefulde sundhedstilstand i Grønland, var de klart mere villige til at acceptere Styrelsens forklaringer på manglerne. I nogle tilfælde citerede Venstre-avisen direkte, hvordan det socialdemokratiske hovedorgans ”forstandige” artikel tog afstand fra dem, der havde ”skudt over målet”.²⁶

Samme dag, *Socialdemokraten* bragte interviewet med Knud Oldendorff, havde Finn Gad – der havde været seminarielærer i Godthåb fra 1937 til 1945 – en kronik i *Information*, som søgte at placere journalisterne dramatiserende billeder af forholdene i Grønland i et længere tids- og udviklingsperspektiv. Hos Gad var langtidsperspektivet kombineret med, at kritikken af Grønlands Styrelse og kravet om en ny Grønlandspolitik blev fastholdt. Finn Gad skrev, at ”billedet af det moderne Grønland [virker] grelt i al sin iskolde uhygge, malet med gnistrende journalistpenne”. Men sammenligningsgrundlaget var journalisterne eget samfund, og på det grundlag var det naturligvis rigtigt at kalde forholdene uanständige. Grønlands forhold skulle imidlertid også betragtes ud fra, hvordan grønlænderne havde det tidligere, og i 1946 havde grønlænderne det dobbelt så godt som 50 år tidligere og sammenholdt med for 75 år siden, levede de et langt rigere liv.²⁷

Grønlandsdebat og grønlandspolitiske interesser

De mange presserreportager og aviscommentarer gav anledning til, at tilstandene i Grønland blev nævnt under Folketingets finanslovdebat samme efterår. Den konservative Christmas Møller omtalte kort, at mange i den danske offentlighed med forfærdelse havde læst journalistdelegationens artikler om forholdene på Grønland, mens Paul Holt fra Dansk Samling omtalte bl.a. de amerikanske baser på øen og de uhyggelige hygiejniske forhold. I sit svar anførte statsminister Knud Kristensen, at regeringen agtede at følge det program, som var angivet i betænkningen fra Grønlandsudvalget i samarbejde med den grønlandske delegation, og det ville ske i det tempo, som økonomien tillod. Mht. kritikken af forholdene i Grønland lagde Knud Kristensen vægt på, at Danmark under krigen ikke havde haft mulighed for at gøre en indsats, og han bebudede en redegørelse fra Grønlands Styrelse.²⁸ Alt i alt var Grønland kun et mindre emne i finanslovsdebatten, men der er ingen tvivl om,

²⁵ E. Schelde Møller, ”Politisk Kandestøberi interesserer ikke Grønlænderne”, interview med Knud Oldendorff, *Socialdemokraten*, 16. november 1946.

²⁶ *Viborg Stifts Folkeblad*, 25. oktober og 7. november 1946. Bladets redaktør Th. Wellejus dækkede rejsen for Venstre-pressen. En af Venstre-pressens hovedorganer, *Vestkysten*, 28. oktober 1946, havde en ret kritisk leder om forholdene i Grønland. Se også Niels Højlund, *Anf. arb.*, s. 32-3.

²⁷ Finn Gad, ”Grønlands Udvikling løbet fra Loven”, (kronik), *Information*, 26. november 1946.

²⁸ ”1. Beh. Af F.t. Finanslov for 1947-48”, *Rigsdagstidende. Forhandlinger i Folketinget 1947/48*, 23. oktober 1946, sp. 164, og 4. december 1946, sp. 1402-03 (Christmas Møller); 24. oktober 1946, sp. 233-5, og 5. december 1946, sp. 1448 (Paul Holt); 30. oktober 1946, sp. 339 (Knud Kristensen).

at presseraportagerne havde gjort forholdene i Grønland til et offentligt anliggende på en måde, de aldrig tidligere havde været.

Blandt de særligt Grønlandsinteresserede blev diskussionen om betænkningen og forholdene i Grønland intensiveret fra efteråret 1946, og gradvist blev den mere og mere domineret af modernistisk orienterede reformtilhængere. Det blev ikke mindst klart på to møder i Det Grønlandske Selskab i december 1946 og januar 1947. Især på det førstnævnte møde blev betænkningen mødt med stærk kritik fra en række fremtrædende deltagere i den debat om Grønland, som var ved at udvikle sig, bl.a. Eske Brun, Aage Bugge, Mikael Gam, Kristoffer Lynge og Frederik Nielsen.²⁹ På mødet var Knud Oldendorff den eneste, der forsvarede betænkningen og manede til forsigtighed med hurtige forandringer, som Grønland slet ikke var parat til. Iflg. Oldendorff lå betænkningen på linje med det tidligere i Grønland udførte arbejde og de hovedsynspunkter, der havde været bærende herfor. På det erhvervsøkonomiske område fremhævede Oldendorff derimod betænkningen som et afgørende brud med fortiden, mens han nedtonede betydningen af spørgsmålet om centralisering, som der reelt kun var interesse for i Godthåb. Eske Brun lagde i sit skarpt formulerede indlæg vægt på, at Danmarks opgave ikke længere var at beskytte grønlænderen mod omverdenen ved at bygge en mur omkring ham, bag hvilken han kan krybe i skjul, men at bringe ham i kontakt med verden, så han kan blive borger med lige ret og lige ansvar. Hele det grønlandske samfund stod over for en uundgåelig omkalfatring, og det var der ingen forståelse af i betænkningen. Også behovet for gennemgribende ændringer af de økonomiske forhold og handelsmonopolet var betænkningen efter Bruns opfattelse gået uden om. Derimod kunne ingen iflg. Eske Brun være utilfredse med mange af de konkrete forslag i betænkningen.³⁰

I eftersommeren 1947 offentliggjorde Knud Oldendorff en bog om forholdene i Grønland.³¹ Bogen blev udgivet af Statsministeriet og indeholdt som bebudet af statsminister Knud Kristensen i Folketinget i oktober 1946 et svar på den kritik, som pressedelegationens besøg i Grønland gav anledning til. I første del af bogen var der en gennemgang af omstændighederne omkring pressedelegationens rejse og en stillingtagen til reportagerne, hvor der især lægges afstand til de mest kritiske reportager i hovedstatspressen, mens provinspressen efter Oldendorffs opfattelse havde taget mere sindigt og sagligt på

²⁹ Eske Brun blev 1. januar 1947 vicedirektør i Grønlands Styrelse. Da nyheden herom blev bekendtgjort på mødet, blev den hilst med stærkt bifald af forsamlingen, jf. Axel Kjær Sørensen, *Anf. arb.*, s. 137. De andre debatdeltagere havde nære forbindelser med den grønlandske skole, kirke og presse: Aage Bugge var tilknyttet den grønlandske kirke fra 1921; Mikael Gam havde fra 1925 forskellige stillinger som lærer i Grønland og var 1960-64 valgt til Folketinget fra Grønland og minister for Grønland; Kristoffer Lynge var redaktør af *Atuagagliutit* og den første speaker, da Grønlands Radio begyndte at sende i 1942; Frederik Nielsen havde fra 1931 forskellige stillinger som lærer i Grønland.

³⁰ Diskussionen på mødet 12. december er gengivet i *Det Grønlandske Selskab. Årsskrift 1947*, 1948. Se også referatet i Axel Kjær Sørensen, *Anf. arb.*, s. 136-7. Efter den skarpe kritik af betænkningen på møderne i Det Grønlandske Selskab meldte Oldendorff sig ud af Selskabet, jf. Axel Kjær Sørensen, "Ophævelsen af Grønlands kolonistatus – et grønlandsk krav?", *Historie*, Bind 12, Hæfte 1-2, 1979, s. 168.

³¹ Knud Oldendorff, *Tilstandene i Grønland 1946*. Udgivet af Statsministeriet, 1947; bogen skulle være udkommet først på foråret, men blev forsinket af typografstrejken. Se også "Om udviklingen i Grønland", interview med Knud Oldendorff. Særtryk af "Grønlandsposten", 1. april 1947, nr. 3, s. 62. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 21, læg 4.

opgaven.³² Et specielt træk ved Oldendows argumentation var, at Danmark burde være forsiktig med at yde store tilskud til Grønland, da erfaringen fra tidligere dansk kolonier havde vist, at hvis kolonierne gav for stort underskud, endte det med, at de blev solgt. "Efter de Nederlag, vi gennem Historiens Gang har haft med den danske Krones oversøiske Besiddelser" var det derfor ekstra vigtigt at behandle Grønlandsproblemet rigtigt og kyndigt.³³ Oldendow advarede også mod at henlægge flere selvstændige opgaver til Grønland, og han mente, at grønlænderne ikke ønskede en ophævelse af handelsmonopolet. Leveforholdene i Grønland skulle forbedres, men ethvert tiltag til økonomiske eller administrative forandringer skulle ske i et meget langsomt tempo, hvis overhovedet. Endvidere modsatte Oldendow sig tanken om at nedsætte en kommission til at drøfte udviklingen på Grønland. En sådan kommission ville forstyrre den nødvendige arbejdsro i Grønlands Styrelse, og Oldendow kritiserede "nidkære Informatorer og trofaste Ildpustere i det skjulte, glødende Paladiner for "det nye, moderne Grønland":"³⁴ Bogen blev fyldigt refereret i pressen, og enkelte hovedstadsaviser havde meget kritiske kommentarer. Der blev også bidt mærke i, at bogen var et slet skjult angreb på Eske Brun.³⁵

I en beskrivelse og udredning af forskellige principper, ideers og interessers betydning i den grønlandspolitiske proces er det værd at bemærke, at stridighederne om dansk Grønlandspolitik blev flettet sammen med erhvervsøkonomiske interesser. Resultatet var, at en meget aktiv økonomisk interessegruppe spillede sammen med de modernistisk orienterede dele af grønlandsadministrationen for at virkeliggøre en ny Grønlandspolitik. Forholdet var det, at fiskere i Esbjerg for at aflaste Nordsøen begyndte at interessere sig for at fiske i grønlandske farvande med deres store havgående trawlere og eventuelt oprette industrialiserede fiskestationer langs Grønlands vestkyst.³⁶ I Grønland blev der i indlæg i pressen udtrykt den opfattelse, at danske fiskere ikke skulle have adgang til fiskeri i grønlandske farvande og fjorde, og det blev kritisert, at Landsrådene var dårlige til at varetage grønlandske fiskere tarv.³⁷ I København kunne Grønlands Styrelse i overensstemmelse med den hidtidige Grønlandspolitik ikke uden videre give tilladelse hertil. Da Styrelsen som omtalt kom i defensiven i efteråret 1947, blev den skarpe kritik af den derfor forstærket af en påstand om, at den også ignorerede rimelige og velforståede danske erhvervsinteresser. Esbjergfiskere kunne til pressen berette om fantastiske fiskerigdomme i grønlandske farvande, og om hvordan disse guldgruber måske endda kunne løse Danmarks evindelige valutaproblemer, hvis der kunne komme gang i

³² Knud Oldendow, *Anf. arb.*, s. 9-15. Dette synspunkt kom også frem i de af Grønlands Styrelse udsendte radioaviser i Grønland, jf. Radioavisen, 20. januar 1947, GNA, Radioavisen i Grønland jan.-dec. 1947.

³³ Knud Oldendow, *Anf. arb.*, s. 18-21.

³⁴ Knud Oldendow, *Anf. arb.*, s. 82-3; se også s. 20, 31 og 54f.

³⁵ Se *Berlingske Tidende*, *Politiken* og *Socialdemokraten*, 12. august 1947. I en leder om bogen samme dag hed det i *Information*: "Knud Oldendow er en Mester i Spilfægeriets og de bløde beroligende Tillægsords Kunst. ... Han forstaaer at bortforklare, berolige, endevede, kovende og tilsyneladende ... altid at komme ned paa Benene". Se også *Politiken*, 13. august, 1948, hvis leder var både omstændelig og kritisk.

³⁶ Især to fiskeskippere, Claus Sørensen og Chr. Venø, begge Esbjerg, optrådte ofte på den grønlandspolitiske scene i disse år. De var således meget aktive i kampagnen for danske fiskeres adgang til grønlandske farvande, og Chr. Venø bliver senere medlem af en underkommission i Den store Grønlandscommission (jf. nedenfor), Axel Kjær Sørensen, *Danmark-Grønland i det 20. århundrede – en historisk oversigt*, 1983, s. 140.

³⁷ Jens Heinrich, *Anf. arb.*, s. 7.

eksporten af grønlandske torskefileter til det amerikanske marked.³⁸ Fiskeres og fiskeriorganisationers interesser i at få adgang til fiskeri ved Grønland blev således koblet sammen med modernisters ønsker om en økonomisk og erhvervsmæssig åbning af Grønland og videre med behovet for at løse Danmarks økonomiske kerneproblem, nemlig valutamanglen. På et tidspunkt begyndte fiskerne at omformulere deres krav som omfattende også et ønske om at oplære og samarbejde med grønlandske fiskere; bl.a. havde fiskerihøjskolen i Esbjerg allerede i sommeren 1946 givet tilslagn om hvert år at stille en friplads til rådighed for en ung grønlænder.³⁹ Skiftet blev især iøjnefaldende efter forhandlinger med Grønlands Styrelse, der blev ført af den nye vicedirektør Eske Brun, og resultatet var, at det i hvert fald umiddelbart blev lettere at forene de erhvervsøkonomiske ønsker med den nye Hedtoft-regerings planer om en vidtgående omlægning af Grønlandspolitikken.⁴⁰

Sammenkoblingen mellem generelle principper og politikbehov og specifikke økonomiske interesser i den grønlandspolitiske proces blev ekstra intrikat efter Hedtoft-regeringen var tiltrådt i november 1947.

Hedtoft i offensiven

Hans Hedtoft havde ikke tidligere i sin politiske karriere givet indtryk af, at han var specielt engageret i Grønlandsspørgsmålet. I takt med at spørgsmålet voksede frem som en politisk sag, erkendte han imidlertid, at den hidtidige Grønlandspolitik ikke længere var tilstrækkelig. Som gennemgået ovenfor kan det ikke have været en simpel overtagelse af tendenser og konklusioner i det socialdemokratiske hovedorgan, der inspirerede Hedtoft. Hvordan det end forholder sig, begyndte han hurtigt efter dannelsen af sin første regering i november 1947 at engagere sig stærkt i Grønlandsspørgsmålet og arbejde for en vidtgående reform af dansk Grønlandspolitik.⁴¹ Som statsminister 1947-50 var hans rolle som Grønlands reformator påvirket af forskelligartede personbestemte og politiske faktorer.

Grønlands reformator

At tale om Danmarks indsats i Grønland som båret af kærlighed til landet, til befolkningen og til den storslæde natur appellerede til noget i Hedtofts politiske temperament, som var præget af stærke nationale og sociale følelser og af overbevisningen om, at politik først og sidst var et moralsk spørgsmål. Gennem Hedtofts grønlandspolitiske taler og artikler gik en glad, ja næsten lykkelig tone. I denne sag kunne han hvile ud fra de hjemlige bekymringer og engagere sig i kampen for en opgave, som ingen politisk modstander kunne anfægte.⁴² Når Grønlandsspørgsmålet var ideelt for Hedtoft, var det også, fordi han her kunne give frit løb for sin forkærlighed for at udtrykke sig højstemt. Man kan derfor sige, at i mødet mellem mennesket Hans Hedtoft og Danmarks udenrigs- og indenrigspolitiske virkelighed

³⁸ Niels Højlund, *Anf. arb.*, s. 57. Radioavisen, 9. august 1947, GNA, Radioavisen i Grønland jan.-dec. 1947, Radioavisen, 9. august 1947.

³⁹ GNA, Radioavisen i Grønland jan.-dec. 1946, Radioavisen, 8. juni 1946.

⁴⁰ Axel Kjær Sørensen, *Danmark-Grønland i det 20.århundrede*, s. 140-2. GNA, Radioavisen i Grønland jan.-dec. 1947, Radioavisen 17. juni 1947.

⁴¹ Johannes Lindskov Hansen, *Anf. arb.*, s. 215.

⁴² Denne karakteristik af Hedtofts engagement i Grønlandsspørgsmålet bygger bl.a. på afsnittet ”Hans Hedtoft, Grønlands reformator”, Niels Højlund, *Anf. arb.*, s. 37f.

i de sidste år af 1940'erne - begyndelsen af den kolde krig, Danmarks økonomiske problemer, mv. - ligger en del af forklaringen på Hedtofts grønlandspolitiske offensiv.

For at forstå Hedtofts grønlandspolitiske engagement er det samtidig vigtigt at bemærke, at det indeholdt modsatrettede følelser. Få dage før rejsen til Grønland i sommeren 1948 udtrykte Hedtoft en side af sit Grønlandsengagement sådan:

”Der er talt meget om, hvad vi gennem Tiderne har gjort for Befolkningen deroppe. Det er ikke noget, vi skal bryste os af. Vi har gjort vor Pligt som demokratisk Nation og som et humanistisk indstillet Folk.”⁴³

Men at bryste sig kunne Hedtoft alligevel ikke helt lade være med. Ved en middag i Godthåb under Grønlandsrejsen udtalte han:

”vi har ret til at vaere stolte af vores landsmænds indsats gennem aarhundreder og ret til at sige at vi danske i den sande humanitets aand har søgt at lede udviklingen fra primitivitet til civilisation.”⁴⁴

Hedtofts visioner om Grønlands udvikling og Danmarks rolle blev formuleret i adskillige taler og var i de grundlæggende træk uændrede gennem disse år. I bidraget til et tobindsværk om Grønland, der udkom efter vedtagelsen af de nye Grønlandslove i foråret 1950 udtrykte Hedtoft det sådan:

”Den grønlandspolitik, Danmark har ført gennem ca. 175 år, har været præget af et ideelt ønske om at hjælpe grønlænderne til at leve og udvikle sig under så gode forhold, som landet muliggjorde. Vort mål har aldrig været at udbytte, men derimod at værne og højne det primitive folk, som det var os betroet at lede frem. Vi har haft moralsk forpligtelse til med vort eksempel at vise verdens andre nationer, hvorledes vi på human måde forstår at føre grønlænderne frem fra det primitive stade op til det niveau, vi selv befinner os på. Dette har været vor adkomst over for verden til at besidde Grønland”⁴⁵

For den praktiske udformning og virkeliggørelse af sine Grønlandspolitiske visioner rådførte Hedtoft sig ofte med Eske Brun.⁴⁶ Kort tid efter Hedtoft var tiltrådt som

⁴³ Statsminister Hans Hedtofts tale ved Søsætningen af M/S Umanak i Helsingør den 15. Juli 1948, ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 21, læg 4.

⁴⁴ Telegrafisk indberetning om statsministerens tale ved en middag i Godthåb. 7. August 1948. RA, Hans Hedtofts embedsarkiv, Taler og artikler, pk. 1, læg: Statsministerens sekretariat. Hans Hedtofts taler, udtaleser, interviews m.v. August 1948.

⁴⁵ Hans Hedtoft, ”Fremtidens Grønland”, Kaj Birket-Smith (red.), *Grønlandsbogen*, II, 1950, s. 335.

⁴⁶ I Eske Brun, *Anf. arb.*, (s. 126) fortæller forfatteren, at Hedtoft i november 1946 bad ham overtage en nyoprettet stilling som vicedirektør i Grønlands Styrelse. I Niels Højlund, *Anf. arb.*, s. 35, hedder det, at statsminister Knud Kristensen i efteråret 1946 opfordrede Eske Brun til at blive i grønlandsarbejdet og fik ham til at sige ja ved at lokke med en vicedirektør-stilling, der betød, at han allerede fra januar 1947 havde den reelle ledelse af Grønlands Styrelse. Højlunds kilde er en samtale med Eske Brun 29. marts 1971. Sandsynligvis har statsministeren rådført sig med Socialdemokratiets leder i efteråret 1946, og de to er blevet enige om, at der var brug for Eske Brun i Grønlands Styrelse. (Men denne konstatering fjerner naturligvis ikke forskellen mellem Eske Bruns to udlægninger).

statsminister 13. november 1947, opfordrede han Eske Brun til at udarbejde en redegørelse for, hvilke opgaver der forelå for det danske styre i Grønland. I det memorandum, som kom ud af Hedtofts opfordring,⁴⁷ fastslog Brun, at udgangspunktet for hans betragtninger til stadighed var, at den grønlandske befolkning skulle ledes frem til en sådan modenhed og udvikling, at den blev i stand til uden afgørende skadelige konsekvenser at træde i normalt samkvem med verden uden for Grønland. Med det udgangspunkt præciserede Brun, at han pegede på forhold, der burde undersøges omhyggeligt – han stillede ikke konkrete forslag – og i disse ord ”undersøges omhyggeligt” lå en tydelig opfordring til at nedsætte en kommission. Blandt problemer, som burde undersøges, var hvordan selvstyre i Grønland kunne fremmes og det danske ”forsørgerskab” kunne fjernes. Den værste anke, der kunne rettes mod det danske styre, var at Danmark i for høj grad havde været optaget af at ”hjælpe” (igen Bruns anførelsestegn) grønlænderne ved omfattende understøttelsesordninger, fremskaffe billige varer osv. Herved havde Danmark gjort grønlænderne en bjørnetjeneste. Det centrale var at skabe et økonomisk liv i Grønland, som hvilede på et selvstændigt grundlag, og har var KGH’s handelsmonopol hovedproblemet. Det andet store problem var for Brun spørgsmålet om enheden i landets styre, og her burde hensigtsmæssigheden af opdelingen i to administrative enheder, nord og syd, undersøges. Han tilføjede, at stemningen i den grønlandske befolkning på det punkt var delt, men med udviklingen i moderne kommunikationsmidler var en reform kun et spørgsmål om tid. Det var imidlertid vigtigt, at reformen blev gennemført i samarbejde med grønlænderne, og den burde under ingen omstændigheder påtvinges landet. Selv om Eske Brun i sit memorandum til Hedtoft var meget forsiktig og talte om, at noget burde ”undersøges nærmere”, snarere end at han stillede konkrete forslag, var den modernistiske tendens umiskendelig: behovet for reformer - og ikke de dermed forbundne risici – blev gang på gang fremhævet.

Efter regeringen Hedtoft var tiltrådt, talte statsministeren ved flere lejligheder om nødvendigheden af fornyelse i Grønland og en ny dansk Grønlandspolitik. Det skete bl.a. i juletalen til Grønland i december 1947, hvor Hedtoft især fremhævede, at der ville blive taget hensyn til den grønlandske befolkningens ønsker, og i en tale i radioen en måned senere.⁴⁸ I de første måneder af 1948 fik Hedtoft støtte fra alle partier i Grønlandsudvalget fra Det konservative Folkeparti til DKP til en helt ny Grønlandspolitik, der var domineret af modernistiske perspektiver på især udviklingen af erhvervslivet i Grønland. Et afgørende punkt var, da en gruppe Esbjergfiskere, bl.a. ovennævnte Chr. Venø, i februar 1948 fik tilladelse af Grønlands Styrelse til at foretage fiskeriundersøgelser på de lukkede dele af det grønlandske søterritorium og tage grønlændere om bord, så disse kunne lære erhvervet. Uden at det strengt taget var nødvendigt, havde Styrelsen med sin anbefaling forelagt ansøgningen fra Esbjergfiskerne for Grønlandsudvalget, der havde givet sin tilslutning, om end med betenkneligheder idet man helst ville have spurgt grønlænderne først. En anden ansøgning fra den anden tidligere omtalte Esbjergfisker, Claus Sørensen, om tilladelse til at anlægge fryseri, salteri og trankogeri på Vestkysten var også blevet forelagt

⁴⁷ Eske Bruns memorandum af 1947. Notatet er udateret, men det må være udarbejdet kort tid efter Hedtoft blev statsminister 13. november 1947. Arktisk Institut arkiv, N.O. Christensens arkiv, arkivfond A121, læg 24.

⁴⁸ ”Statsminister Hans Hedtofts Juletale til Grønland ”, RA, Hans Hedtofts embedsarkiv, Taler og artikler, pk. 1, læg: Statsministerens sekretariat. Hans Hedtofts taler, artikler m.v. December 1947.

Grønlandsudvalget med Styrelsens anbefaling, men den turde udvalget ikke gå ind for af frygt for modstand i Grønland. Den grønlandspolitiske essens af disse afgørelser var, at Hedtoft – der sammen med Eske Brun selv mødte op i Grønlandsudvalget og talte for den førstnævnte tilladelse – på samme tid fremmede modernisternes krav om en ny erhvervspolitik i Grønland, imødekom danske fiskeres ønsker og kraftigt understregede behovet for at beskytte grønlænderne mod udbytning, som traditionalister altid fremhævede. Hos Hedtoft var der til stadighed en klar bevidsthed om, at man skulle være meget omhyggelig for, at de danske erhvervsinitiativer ikke af grønlænderne blev opfattet som en tilsidesættelse af grønlandske interesser, og derfor stod han fast, selv om ansøgeren (Claus Sørensen) søgte at få udvalget til at omstøde afslaget. Hele sagen blev fulgt tæt i Grønland, og både tilladelsen og afslaget var straks blevet offentliggjort i Grønland.⁴⁹

Senere i foråret 1948 forelagde statsministeren den nye politik ved et offentligt møde i Det Grønlandske Selskab og Danske Kvinders Nationalråd i anledning af gennemførelsen af kvindelig valgret og valgbarhed i Grønland, og også ved den lejlighed fremhævedes behovet for en anden erhvervspolitik.⁵⁰ Det var et gennemgående tema i Hedtofts taler, at fornyelsen skulle gennemføres uden, at grønlænderne blev udbyttet eller ladt i stikken, og at der til stadighed skulle lyttes til Landsrådenes og grønlændernes mening. Det blev ikke mindst understreget i udtalelser umiddelbart før, statsministeren 22. juli indledte en måned lang rejse til Grønland.⁵¹

Grønlandsrejsen

Fra 22. juli til 23. august 1948 foretog Hedtoft en rejse til Grønland for at se landet og tale med grønlændere såvel som danske ansatte i Grønland om de fremtidige muligheder. Det var kun det andet statsministerbesøg i Grønland, idet Staunings besøg i 1930 var det første, jf. kap. 2, og Hedtoft havde store forhåbninger til rejsen. Også grønlænderne så tydeligvis frem til besøget.⁵² Rejsens højdepunkt var mødet med de to Landsråd, der var samlet til et fællesmøde 4.-5. august i Godthåb. Foruden statsministeren og de to Landsråd deltog direktør Oldendorff og to medlemmer af Rigsdagens grønlandsudvalg, landlingsmedlemmerne Lisbet Hindsgaul og S. Stegger Nielsen, der var udvalgets formand. Mødet, der blev ledet af formanden, vicedirektør Eske Brun, kan betragtes som et symbolisk højdepunkt i den omkalfatring af dansk Grønlandspolitik, der skete i de fem år efter befrielsen.⁵³

⁴⁹ Axel Kjær Sørensen, *Danmark-Grønland i det 20. århundrede*, s. 143-5. Kjær Sørensen kalder det ”et mesterligt stykke politik” (s. 144). Måske kan man sige, at statsministeren, der forstod at holde højstemte taler om Grønland, i dette tilfælde også evnede det politiske håndværk. GNA, Radioavisen i Grønland jan.-dec. 1947, Radioaviserne 17. juni 1947, 7. juli 1947, 9. august 1947, 25. august 1947. Se endvidere radioaviserne 13. marts 1948 og 3. april 1948, GNA, Radioavisen i Grønland jan.-dec. 1948.

⁵⁰ ”Statsminister Hans Hedtofts Tale den 15. April 1948 ved Det grønlandske Selskabs og Danske Kvinders Nationalraads Sammenkomst”. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 21, læg 4.

⁵¹ Interview angående Grønlandsrejsen, 22-7-48. RA, Hans Hedtofts embedsarkiv, Taler og artikler, pk. 1, læg: Statsministerens sekretariat. Hans Hedtofts taler, udtalelser, interviews m.v. Juli 1948.

⁵² Jf. beretning i udateret artikel af Truels Albertsen, der var redaktør for Struer Socialdemokrat og i sommeren 1948 opholdt sig i Grønland. RA, Hans Hedtofts embedsarkiv. Rejsen til Grønland 1948, pk. 1, læg: Statsministerens sekretariat. Hans Hedtofts Grønlandsrejse 1948.

⁵³ *Det Grønlandske Selskab. Årsskrift 1949*, s. 9. At kun to medlemmer af Rigsdagens Grønlandsudvalg havde fundet anledning til at deltage i rejsen blev ofte bemærket og beklaget i pressen, f. eks. lederen i *Berlingske Tidende*, 6. august 1948. Men Grønlandsudvalgets travær kunne også vendes til en fordel, som det

For Hedtoft var talen til de forenede Landsråd en højtidelig anledning til at bekraefte samhørighedsforholdet mellem Grønland og Danmark og fremlægge visionerne om en ny dansk Grønlandspolitik. Statsministeren indledte sin tale med at overbringe hilsener fra kongehuset og Rigsdagens grønlandsudvalg og takke for grønlændernes tillid til Danmark under krigen. Statsministeren udtrykte taknemmelighed for den ”voksende følelse for moderlandet” der var i Grønland, og han forsikrede, at der i Danmark var stor interesse for Grønlandsspørgsmålet. Det var hele Danmarks ønske at bevare og udbygge den århundredsgamle tilknytning mellem Grønland og Danmark. Hedtoft lagde tydeligvis stor vægt på at understrege, at Danmark ønskede at bevare suveræniteten over Grønland og tilføjede ”al anden tale har intet med det danske folks vilje og ønske at gøre”.⁵⁴ Hvad angår konkrete grønlandspolitiske foranstaltninger, er der ingen tvivl om, at Hedtoft især anså det for vigtigt, at erhvervspolitikken blev ændret. Dette fremgår både af selve talen, af en liste over på forhånd udarbejdede stikord til pressen og af den efterfølgende pressemeldelse.⁵⁵ Men samtidig lagde statsministeren vægt på, at han ikke mødte med noget færdigt program. Om handelsmonopolet, besejlingsforbudet og afspærringen sagde han, at den grønlandske delegation til forhandlingerne i København i 1946 enstemmigt havde ønsket disse foranstaltninger opretholdt, og dette standpunkt var ”indtil andet er udtrykt” den retningslinje, erhvervspolitikken måtte følge. Men efter det forbehold lagde Hedtoft op til, at disse foranstaltninger, som havde været centrale i mere end 200 års dansk Grønlandspolitik, burde ophæves. Det skete – igen forsigtigt – ved at tage udgangspunkt i nogle bemærkninger i et foredrag, Knud Rasmussen havde holdt i Rigsdagen i 1925, om at monopolets virkning var, at flittige og dårlige erhvervsdrivende i Grønland havde samme chance. Efter Knud Rasmussens opfattelse var der derfor brug for en vis åbning af landet under den danske stats kontrol. På den baggrund og efter krigens udvikling i Grønland stillede Hedtoft det spørgsmål, om ikke den fremtidige erhvervspolitik i Grønland ”i nogen grad må føres ud fra lidt andre synspunkter end de hidtil anlagte.”⁵⁶ Statsministerens konklusion var så åbenbar som hans forsigtighed. Dette hang formentlig sammen med, at hans tale til de grønlandske Landsråd var mindre præget af højstemte vendinger, end det ofte var tilfældet, når Hedtoft holdt taler om Grønland.

Mod slutningen af talen foreslog Hedtoft nedsættelsen af en hurtigt arbejdende kommission med repræsentanter fra Rigsdagen, Styrelsen og de sagkyndige samt repræsentanter for det grønlandske folk valgt af de kompetente forsamlinger. Statsministeren sluttede med at gentage, at han ikke kom med færdige planer for den fremtidige udvikling. Tværtimod var han kommet til Grønland for at give det grønlandske folk håndslag på et godt fremtidigt samarbejde og høre Landsrådenes mening. Som det blev formuleret i udkastet til

skete i en leder i *Information*, 11. august 1948, der betegnede udvalget som senilt. Udvalget havde iflg. *Information* aldrig forstået Grønlands problemer, og nu havde det overflødigjort sig selv.

⁵⁴Talen er gengivet i *Det Grønlandske Selskab. Årsskrift 1949*, s. 10-6. Omtalen af suveræniteten over Grønland findes s. 12; se endvidere ”Referat af Landsraadets forhandlinger”, GNA, Landsfogeden i Sydgrønland arkiv 1948, pk. 150.

⁵⁵Jf. ”Stikord for Udtalelser til den danske Presse efter Grønlandsturen Juli-August 1948”. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 21, læg 4. Desuden: Meddeelse til Ritzau’s Bureau fra Godthåb, den 4. august 1948.

ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 21, læg 4.

⁵⁶*Det Grønlandske Selskab. Årsskrift 1949*, s. 13-4.

presseudtalelse om mødet, opsummerede Hedtoft sine spørgsmål til Landsrådene således: "Hvad vil I? Giv os et Staasted for Opbygningen af en ny dansk Grønlandspolitik"⁵⁷

Efter statsministerens tale afsluttede Eske Brun mødet med at fremhæve dets historiske betydning:

"Jeg tror aldrig, at noget landsrådsmøde har set hen til en tale med større forventninger, end de har gjort i dag, og jeg tror ikke, at der i de grønlandske landsråds lange historie findes noget eksempel på nogen tale, der er påhørt med større interesse. Statsministerens ord var tankevækkende, og statsministeren hejsede nye signaler, men har hejst dem på den gamle mast ... som har sin grundvold på Danmarks gamle politik i Grønland, den politik, der hedder Grønland for grønlændernes velfærd og fremgang"⁵⁸

Da mødet blev genoptaget den følgende dag,⁵⁹ udalte landsrådsmedlem Gerhard Egede, at Landsrådet lagde den største vægt på, at det for første gang i sin historie holdt møde med en statsminister. Landsrådet forstod fuldt ud berettelsen af og støttede statsministerens nye planer og retningslinjer for det fremtidige styre af Grønland, som – bemærkede Egede - stærkt afveg fra 1946-betænkningens planer. Men nu, sagde Egede, var Landsrådet:

"af den overbevisning, at der foreligger tilstrækkeligt grundlag til at gå ind for gennemgribende ændringer, idet ønsket blandt befolkningen om erhvervsøkonomisk og kulturelt at komme på samme højde som andre nationer er blevet så stærkt, at landsrådet ikke kan sidde det overhørigt. Det private danske initiativ gør det netop samtidig stærkere påkrævet end hidtil at oplære grønlændere i at drive erhvervet ved anvendelse af moderne fangstmetoder, og de frie grønlandske erhververe ønsker at drive denne mulighed for at samarbejde med de private danske erhververe".⁶⁰

Derfor støttede Landsrådet en ændring af monopolsystemet, så "det danske private initiativ under statskontrol" fik indpas i Grønland, sagde Egede. Dansk lovgivning i sin helhed kunne ikke finde anvendelse over for grønlænderne, specielt ikke inden for strafferetten, men der burde ske en udjævning af uensartetheden mellem danskeres og grønlænderes borgerlige rettigheder. Hvad angår repræsentation i Rigsdagen kunne Landsrådet på grund af den spredte bebyggelse ikke gå ind for, at den grønlandske befolkning blev repræsenteret af et enkelt medlem, men man anså det for vigtigt at Grønland fik repræsentanter i Rigsdagens grønlandsudvalg, valgt af Landsrådet for hver valgperiode. Desuden opfordrede man til, at en kommission blev nedsat hurtigst muligt. Som Gerhard Egede fremlagde det i sin tale, var Landsrådenes svar på statsministerens spørgsmål altså et ja.

⁵⁷ "Stikord for Udtalelser til den danske Presse efter Grønlandsturen Juli-August 1948". ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 21, læg 4.

⁵⁸ *Det Grønlandske Selskab. Årsskrift 1949*, s. 16-7.

⁵⁹ Der var 24 timer mellem de to møder, idet det første fandt sted 4. august kl. 15 og blev hævet kl. 16, mens det andet begyndte 5. august kl. 16, jf. *Det Grønlandske Selskab. Årsskrift 1949*, s. 9 og 17.

⁶⁰ Gengivelsen af landsrådets svar til statsministeren bygger på referatet af Gerhard Egedes tale, jf. *Det Grønlandske Selskab. Årsskrift 1949*, s. 17-20.

Det svar kendte Hedtoft tilsyneladende først lige før mødet og blev da meget bevæget, da han læste det.⁶¹

Efter Gerhard Egedes tale udtrykte Hedtoft håbet om, at enigheden på mødet yderligere ville bidrage til ”at fæstne de århundredes gamle bånd mellem det danske og grønlandske folk”, og statsministeren lovede, så hurtigt det kunne lade sig gøre, at nedsætte en kommission med repræsentanter for Grønlands Styrelse, Rigsdagen, samt fra det danske folk og grønlænderne.⁶² Formanden, Eske Brun, sluttede mødet med at pege på dets historiske betydning og statsministerens særlige rolle:

”Vi står i dag ved indledningen, ved begyndelsen til noget nyt i Grønlands historie. ... Det falder i så få menneskers lod, at det kan siges om dem, at de har sat et vendepunkt i deres lands historie, men i Grønlands historie er dette tilfældet med statsminister Hans Hedtoft. ... Det grønlandske folk vil fra disse dage forstå, at der nu i spidsen for det grønlandske arbejde står en mand, der kan nære tillid til, der må være det nødvendige grundlag for arbejdet, der skal bære det fremad”.⁶³

Efter møderne med de forenede Landsråd 4.-5. august fortsatte Hedtoft i endnu godt to uger sin rejse langs vestkysten af Grønland for at møde befolkningen. At dømme efter samtidige beretninger og telegrammer blev han overalt mødt med stor festivitas. Møderne med befolkningen sluttede i en begejstret stemning i Julianehåb (Qaqortoq) i Sydgrønland.⁶⁴

De to Landsråd holdt et møde otte dage efter mødet med Hedtoft, dvs. i midten af august. Her blev der efter udvalgsbehandling og forhandlinger for lukkede døre med tilslutning fra alle 25 medlemmer vedtaget en uttalelse, som supplerede og uddybede Gerhard Egedes uttalelser på Landsrådets vegne 5. august. Uttaleslen henviste til Landsrådenes direkte svar til statsministeren og gentog behovet for nedsættelse af en kommission, der ”skal anvise Retningslinierne for Grønlands fremtidige Udvikling i økonomisk, politisk, social og kulturel Henseende”. Desuden støttede uttaleslen en ændring af det økonomiske system i Grønland med indførelse af det private initiativ, og – som noget særligt i forhold til svaret otte dage tidligere – anså man indførelsen af ”et kraftigt, centraliseret Styre i Grønland” for påkrævet, og derfor var en revision af 1925-loven ønskelig.⁶⁵

Den tilsyneladende enstemmige tilslutning til Hedtofts visioner viste sig efter kort tid ikke at være baseret på reel enighed blandt grønlænderne. Få måneder senere - i slutningen af 1948 og begyndelsen af 1949 - var der en skarp meningsudveksling i det grønlandsksprogede *Avangnamiok* (”Nordgrønlænderen”) mellem Frederik Lynge og

⁶¹ Mads Lidegaard, *Anf. arb.*, s. 194, fortæller, at den senere udenrigsminister K.B. Andersen – der var Danmarks radios udsendte medarbejder på turen – har fortalt ham, at Hedtoft 20 minutter før mødet fik en chance for ved hjælp af K.B. Andersen at læse Egedes tale, så han kunne forberede sit eget gensvar. Iflg. K.B. Andersens beretning læste Hedtoft svaret ”synligt bevæget”. Se også Niels Højlund, *Anf. arb.*, s. 39.

⁶² *Det Grønlandske Selskab. Årsskrift 1949*, s. 19.

⁶³ *Sst.*, s. 20-1.

⁶⁴ Flere telegrammer. GNA, Landsfogeden i Sydgrønland arkiv, 1948, pk. 139.

⁶⁵ *Landsrådets forhandlinger i 1948*. Se endvidere ”Referat af Landsraadets forhandlinger”, GNA, Landsfogeden i Sydgrønland arkiv 1948, pk. 150.

Gerhard Egede, som antydede nogle af overvejelserne og konklusionerne i de interne diskussioner mellem grønlænderne om svaret på Hedtofts spørgsmål og i det hele taget holdningen til den nye Grønlandspolitik.⁶⁶ Forud for genoptagelsen af landsrådsmødet 5. august havde der i de 24 timer, der forløb mellem møderne (jf. ovenfor), været forhandlinger mellem landsrådsmedlemmerne. Forhandlingerne var naturligvis interne, og der findes ikke noget officielt referat, men selv om Gerhard Egede fremlagde svaret på vegne af de samlede Landsråd, havde der næppe været fuld enighed mellem medlemmerne. I hvert fald blev det hurtigt klart, at der uden for Landsrådene fandtes forskellige opfattelser af, hvordan der skulle svares på den danske statsministers spørgsmål I *Avangnamiok* kaldte Frederik Lynge Hedtofts spørgsmål ”et ultimatum”, som Landsrådene alt for hurtigt havde accepteret på næsten alle punkter. Når man overgav sig så hurtigt efter utilstrækkelige overvejelser, var konsekvensen efter Lynges opfattelse, at danske fiskere straks udvidede deres aktiviteter til Grønlands kyster til stor skade for grønlænderne. Gerhard Egede kaldte derimod Hedtofts spørgsmål ”en fremstrakt hånd”, som Landsrådene ikke kunne afslå uden, at der var skabt utilfredshed i befolkningen, især hos den ”fremadstræbende grønlandske ungdom”. Landsrådenes svar var, skrev Egede, blevet givet efter moden overvejelse og mange forhandlinger og diskussioner, der var begyndt flere måneder tidligere, så svaret kunne affattes straks efter statsministerens spørgsmål. Grønlænderne ønskede iflg. Egede at få fuldt ansvar, så de kunne blive ligestillede med danskere i Grønland, og det krævede mod at rydde hindringerne herfor af vejen og var forbundet med et stort ansvar.⁶⁷

Denne uenighed kan ses som en grønlandsk variant af forskellen mellem modernister og traditionalister. Hvor Gerhard Egede så chancen for en hurtigere udvikling i Grønland, var Frederik Lynge bekymret for, at den nye udvikling ville medføre en skadelig konkurrence fra danske fiskere. Uenigheden kan også ses i forhold til de forskellige opfattelser regionale spredning, idet Lynge var fra Nordgrønland (Egedesminde), mens Egede var Sydgrønland (Narsaq). Blandt grønlandske politikere var der således forskellige holdninger til ideen om Grønlands økonomiske og politiske modernisering, og enkelte var yderst skeptiske over for forestillingen om at modernisere Grønland.⁶⁸ Men ud fra en samlet bedømmelse er der er næppe tvivl om, at det store flertal af interesserede grønlændere i sommeren 1948 var positive over for Hedtofts udspil.

I Danmark roste pressen Hedtoft for den nye Grønlandspolitik og slog fast, at den ville finde fuld støtte i Danmark. Der var dog tydelige forskelle mellem graderne af begejstring.

⁶⁶ Frederik Lynge var medlem af Nordgrønlands landsråd i flere perioder fra 1922 til 1954, men ikke i årene 1943-49. I 1953 blev han det ene af Grønlands to medlemmer af Folketinget. Gerhard Egede svarede - som gennemgået ovenfor - på Hedtofts spørgsmål på landsrådenes vegne. Diskussionen i *Avangnamiok* blev refereret i *Grønlandsposten*, 8. årg., no. 3, 1. februar 1949, s. 51-2. Se også Axel Kjær Sørensen, *Danmark-Grønland i det 20. århundrede*, s. 148.

⁶⁷ *Grønlandsposten*, 8. årg., no. 3, 1. februar 1949, s. 51-2.

⁶⁸ I et brev fra tidligere kommunerådsmedlem og landrådsmedlem Hans Lynge til Aksel Svane 3. august 1948 hed det: ”Min holdning overfor tidens omvæltninger i Grønland er vist meget konservativ, da jeg er tilbøjelig til at tro at vi var lykkeligere dengang. Og gid det bliver husket af de danske myndigheder, hvor meget der er kommet ved avisernes kampagne og ved den særlige grønlandske anliggender uvidende danske offentligheds forargelse over gennem journalister at opdage, at danske forhold endnu ikke er indført i Grønland!”. Hans Lynge fremførte også en kritik af Eske Bruns ledelse i krigsårene. RA, Aksel Svane privatarkiv, pk 6.

Mest begejstret var – ikke overraskende – *Socialdemokraten*, men i høj grad også *Nationaltidende*, hvorimod *Politiken* og ikke mindst *Information* blandede deres tilfredshed med bemærkninger om, at det var uforståeligt, at den nye politik skulle vente så længe. Enkelte - som *Berlingske Tidende* - satte også pris på, at statsministeren havde understreget, at Danmark ville bevare suveræniteten over Grønland. Alle var dog enige om, at Grønlandsudvalgets fravær var højst kritisabel.⁶⁹ Blandt politikerne kom den eneste kritik fra Aksel Larsen, der var vred over det ”triumftog man havde lavet for Hedtoft”. Larsen var stærk utilfreds med, at han – skønt medlem af Grønlandsudvalget – ikke havde fået lov at deltage i rejsen og antydede, at Statsministeriet, Grønlands Styrelse og amerikanerne ikke ønskede et kommunistisk folketingsmedlem til Grønland.⁷⁰ Denne antagelse var ikke helt grundløs, idet den begyndende kolde krig påvirkede behandlingen af Grønlandsspørgsmålet også på denne måde. Sagen var, at vicedirektør Eske Brun i sommeren 1948 gav personalechefen i Grønlands Styrelse, Aksel Svane, besked om, at regeringen Hedtoft havde bestemt, at der ikke skulle sendes kommunister til Grønland, og denne instruktion var siden blevet efterlevet i et samarbejde med Politiets Efterretningstjeneste. Baggrunden for regeringens beslutning var, at efter kuppet i Tjekkoslovakiet samme forår var der frygt for, at kommunister skulle infiltrere det grønlandske samfundsliv.⁷¹ Dokumenter tyder da også på, at DKP siden 1946-47 havde søgt at placere et eller flere partimedlemmer i stillinger i Grønland, hvor de havde mulighed for at agitere blandt grønlandske arbejdere.⁷²

Efter turen: administrative og erhvervspolitiske problemer

Der er ikke tvivl om at luften var fuld af forhåbninger efter Hedtofts besøg, både fra grønlandsk og fra dansk side. Allerede efter få dage modtog Hedtoft et brev fra landsfoged Simony, der slog fast, at Hedtofts besøg efterlod en god stemning, og at det var hans indtryk, at befolkningen stod bag Landsrådene.⁷³ Hedtoft selv sparede ikke på de store ord, da han i en række efterfølgende interviews og artikler talte om forhåbningerne til Grønlands fremtid og turens betydning. I en artikel i Billedbladet hed det f. eks.:

”Turen fik historisk betydning og vil danne skel i Grønlands og Danmarks historie. Store reformer vil nu blive foretaget, så Grønlandsdigteren Henrik Lunds ønske i den grønlandske Nationalsang kommer til at gå i

⁶⁹ Der var i august 1948 talrige avisartikler og ledere om Hedtofts grønlandsfærd, og kun et par eksempler skal nævnes. *Socialdemokraten* indledte en leder 6. august 1948 således: ”Det var som talt ud af alle danske Hjerter, da Statsminister Hans Hedtoft ved sit første møde med de grønlandske Landsraad sagde, at det var Danmarks ønske at bevare Grønlands aarhundredegamle Tilknytning til Danmark”; ”Grønland sætter ny Kurs”, leder i *Nationaltidende*, 8. august 1948; ”Gode Resultater”, leder i *Politiken*, 9. august 1948; ”Det grønlandske Nøglehul”, leder i *Information*, 11. august 1948, der skrev om Hedtofts besøg som ”et helt lille Triumftog”; ”Dansk Initiativ i Grønland”, leder i *Berlingske Tidende*, 6. august 1948.

⁷⁰ ”Aksel Larsen om, hvorfor han ikke kom til Grønland”, *Information*, 16. august 1948. ABA, Socialdemokratiets arkiv, pk. 514, Læg 7: 1948.

⁷¹ RA, Aksel Svanes privatarkiv, pk. 1, Læg 6.

⁷² ABA, Socialdemokratiets arkiv, pk. 514, læg 7.

⁷³ Brev fra Simony til Hedtoft, Godthåb den 27. august 1948. RA, Hans Hedtofts embedsarkiv, Rejsen til Grønland 1948, pk. 1, læg: Statsministerens sekretariat. Hans Hedtofts Grønlandsrejse 1948.

opfyldelse: At leve som Mennesker, Leve op og gro – begynd at tro paa
Jeres egen evne.”⁷⁴

Der var heller ikke tvivl om, at turen gjorde et stort personligt indtryk på Hedtoft. På de julekort, han fik trykt til udsendelse i julen 1948, var der meget symbolisk et motiv med en grønlænder og et kobbel slædehunde.⁷⁵ Efter kort tid måtte Hedtoft dog sande, at der var vanskeligheder forbundet med den nye linje og ønsket om større samarbejde mellem Grønland og Danmark. Allerede få dage efter rejsen stødte bestræbelserne på at udvikle en helt ny Grønlandspolitik på to vanskeligheder. For det første var der interne modsætninger i Grønlands administration; for det andet opstod der problemer med at kombinere indførelsen af en ny erhvervspolitik i Grønland med øget indflydelse til grønlænderne.⁷⁶ De to problemer illustrerer, hvorledes bagvedliggende administrative og økonomiske interessekonflikter kan få aktuel betydning, når en politisk ledelse tager det første skridt til en helt ny politik på et område, hvor en lille afgrænset kreds af embedsmænd hidtil havde klaret de fleste problemer alene.

Det første problem drejede sig om vanskelighederne med at få de administrative organer, der var involveret i formuleringen og implementeringen af Grønlandspolitikken, til at fungere under de nye vilkår. Helt konkret var det et spørgsmål om, hvordan man skulle håndtere en yderst mangelfuld ledelse af Grønlands Styrelse. I ovennævnte brev fra landsfoged Simony til Hedtoft, der blev sendt blot fire dage efter Hedtoft sluttede sit succesfulde besøg i Grønland, beskæftigede landsfogeden sig med nogle forhold i Grønlands administration, som måtte rettes op, hvis den nye politik skulle have en chance.⁷⁷ Simony efterlyste først og fremmest en ensartet ledelse af Grønlands styrelse, idet direktøren og vicedirektøren - Oldendorff og Brun - havde helt forskellige opfattelser af hvordan Grønlands fremtid så ud, og samarbejdet mellem dem var meget dårligt. Denne mangel på ensartethed i styrelsens linie betød efter Simonys opfattelse, at arbejdet led væsentlig skade. Landsfogeden fandt ikke Oldendorff egnet til at varetage sit arbejde som leder af styrelsen. Han var ”en Syg Mand paa Sjæl og Legeme”. Dette hang navnlig sammen med, at Oldendorff iflg. Simony havde hang til våde varer og i heraf følgende opløftede tilstande ganske brød den tillid, man viste ham. Oldendorff havde kun kontakt med få mennesker, og med Landsrådene var kontakten ifølge Simony nærmest ikke-eksisterende eller baseret på urigtigheder. F. eks. havde Oldendorff nærmest givet Landsrådene det indtryk, at statsministeren ikke var interesseret i at høre deres mening om egnede kandidater til Grønlandskommissionen (jf. nedenfor). Men også Brun blev kritiseret af landsfogeden: han var en dygtig og kompetent mand, men hans ledelsesstil for arrogant og selvtiltrækkelig til, at Simony ville anbefale ham som direktør for styrelsen. Han besad

⁷⁴ Hans Hedtoft, ”Min Grønlandstur”, *Billedbladet*, september 1948. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 21, læg 4. En del artikler i samme stil findes i dette læg.

⁷⁵ RA, Hans Hedtofts embedsarkiv, 1947-1954, Jule og Nytårshilsner, pk. 1, læg: Jule- og nytårshilsner 1948.

⁷⁶ Et tredje problem, der også blev aktuel umiddelbart efter Hedtofts møde med landsrådene, var bekymringerne vedr. sammensætningen af den bebudede kommission. Det behandles nedenfor i afsnittet om Grønlandskommissionen.

⁷⁷ Brev fra Simony til Hedtoft, Godthåb den 27. august 1948. RA, Hans Hedtofts embedsarkiv, Rejsen til Grønland 1948, pk. 1, læg: Statsministerens sekretariat. Hans Hedtofts Grønlandsrejse 1948. Alle de følgende citater stammer fra dette brev.

ifølge Simony ”diktatoriske” tilbøjeligheder. Også andre af embedsmændene i Grønlands Styrelse fik en hård medfart af landsfogeden.

Alt i alt fremførtes i brevet fra landsfogeden til statsministeren en usædvanlig skarp kritik af arbejdsforholdene i Grønlands Styrelse, og som løsning blev der utvetydigt på direktørens fratraeden samtidig med, at vicedirektøren ikke blev anbefalet som afløser. Kritikken må have givet Hedtoft anledning til alvorlige overvejelser om ændringer i den administrative bemanding på et politiskområde, som han var yderst engageret i. Statsministeren fulgte dog ikke landsfogedens råd: efter Oldendorf i begyndelsen af november meddelte sin afgang som direktør for Grønlands Styrelse fra 1. januar 1949, blev Eske Brun udnævnt til ny direktør.

For det andet blussede den erhvervsøkonomiske strid om fiskerirettigheder ved Grønland op igen efter Hedtofts besøg. Ti dage efter hjemkomsten blev der til statsministeren og direktør Oldendorf indtelegraferet en protest fra landsfoged Simony over, at den tidligere omtalte Esbjergfisker, Claus Sørensen, var begyndt at træffe forberedelser til at oprette privatfiskeri med tilhørende fryseanlæg (”Nipisatprojektet”), før formerne for privat erhvervsvirksomhed i Grønland var besluttet i samarbejde med grønlænderne.⁷⁸ I Hedtofts svar spores en vis ærgrelse over denne protest, og han advarede mod, at hvis man forsøgte at stoppe det private initiativ, kunne initiativtagerne miste interessen for Grønland. Simonys svar hertil var, at man i Landsrådene var stærkt utilfredse med at få forelagt beslutninger til godkendelse, der tilsyneladende allerede var truffet, og han understregede, at det var en arbejdsform som grønlænderne var ”stærkt følsomme” overfor.⁷⁹ Også direktør Oldendorf – som på det tidspunkt fortsat befandt sig i Grønland - gjorde statsministeren opmærksom på, at sagen havde fremkaldt uro, usikkerhed og misfornøjelse i Grønland. Hertil kom at Oldendorf over for Hedtoft udtrykte sin utilfredshed med, at Eske Brun uden varsel var rejst til USA og derfor ikke var til stede til at drøfte sagen.⁸⁰ De følgende dage gav sagen anledning til en omfattende telegramudveksling mellem statsministeren og direktøren for Grønlands Styrelse, som viser, at selve iværksættelsen af en ny erhvervspolitik i Grønland uanset den tilsyneladende enighed på mødet med Landsrådene blev viklet ind i et kompliceret net af økonomiske, administrative og politiske interesser og ideer.⁸¹

Sagen fik en afgørelse, da statsministeren få dage senere, dvs. i midten af september, meddelte, at der ikke kunne gives tilladelse til Nipisatprojektet.⁸² En af de afgørende

⁷⁸ Telegram af 2/9 1948 til statsministeren og direktøren fra Simony. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 52, Grønlandskommisionen. Læg: Telegrammer 1948. Sagen var allerede nævnt i ovennævnte brev fra Simony til Hedtoft af 27. august. Se også Axel Kjær Sørensen, *Danmark-Grønland i det 20. århundrede*, s. 150.

⁷⁹ Korrespondancen refereret i telegram af 9/9 til nordfogeden fra sydfogeden. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 52 Grønlandskommisionen. Læg: Telegrammer 1948.

⁸⁰ Telegram af 11/9 til statsministeren fra Oldendorf. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 52, Grønlandskommisionen. Læg: Telegrammer 1948.

⁸¹ Telegram af 13/9 til Oldendorf fra Hedtoft. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 52, Grønlandskommisionen. Læg: Telegrammer 1948; Telegram af 13/9 til statsministeren fra Oldendorf. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 52: Grønlandskommisionen. Læg: Telegrammer 1948; Telegram af 14/9 til statsministeren fra Oldendorf. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 52: Grønlandskommisionen. Læg: Telegrammer 1948.

⁸² ”Statsministerens Udtalelse til Grønlands Radioavisen”, 16. september 1948. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 21, læg 4.

hindringer var, at man på Grønland var stærkt nervøse for, at der ville blive truffet beslutninger hen over hovedet på grønlænderne, og at de mange store ord fra Hedtofts rejse ikke betød noget reelt. Hedtoft var på sin side overrasket og skuffet over den stærke reaktion på et initiativ, som han mente ville igangsætte en ny erhvervsudvikling i Grønland og dermed gavne grønlænderne. Hertil kom at Landsrådene på mødet 4.-5. august efter Hedtofts opfattelse havde givet sin fulde støtte til indførelsen af det private initiativ i Grønland. Hedtoft endte dog med at bøje sig, formentlig fordi han ville undgå at give indtrykket af en dansk regering, der gjorde som den selv fandt bedst uden at tage hensyn til grønlændernes meninger.⁸³ I denne situation var det flere gange Oldendorf, som over for statsministeren – og i overensstemmelse med Landsrådenes og landsfogedens tilkendegivelser - pegede på, at gennemførelsen af en ny erhvervspolitik i Grønland nødvendigjorde forudgående drøftelser med Landsrådene, og at man burde afvente kommissionsdrøftelser, før der blev iværksat nye foranstaltninger. Der var udbredt mistillid til Eske Brun, der havde været bekendt med sagen uden at forelægge den for Landsrådene. Også efter Hedtofts beslutning om at standse Nipisatprojektet gav sagen anledning til henvendelser fra landsrådsmedlemmer til Grønlands Styrelse.⁸⁴

Der var også andre problemer for den nye grønlandspolitiske offensiv i efteråret 1948. Bl.a. kom der presseraportager fra Grønland, som fokuserede på nye problematiske sider af forholdet mellem danskere og grønlændere. Således gjorde redaktør Truels Albertsen i artikler fra Grønland (omtalt ovenfor) opmærksom på, at der herskede reel ”apartheid” mellem danskere i Grønland og indfødte grønlændere, og at danskerne ofte udviste ”ringeagt” for grønlænderne. Det var ironisk, at danskere blev slemt forargede over raceadskillelsen i USA, når det samme foregik i Grønland. ”Vi har også et ”Negerproblem”, skrev Albertsen.”⁸⁵ Hedtoft kommenterede sådanne udsagn med, at det ville blive en af de vanskeligste opgaver for den kommende Grønlandskommision, men det var ”en nælde, der må gribes fast om”.⁸⁶ I en tale få dage senere bemærkede statsministeren dog:

⁸³ Hedtoft forklarede sig til den grønlandske befolkning via radioavisen. Radioavisen 18. september 1948, GNA, Radioavisen i Grønland jan.-dec. 1948.

⁸⁴ Telegram af 20/9 til Oldendorf fra landsrådsmedlemmerne Johs. Filemonsen, Nik Rosing, S. Kaspersen, Fr. Jensen, Mart. Siversen, H. Mathæussen og Per Nielsen. ABA, Hans Hedtoft arkiv, pk. 52, Grønlandskommisionen, læg: Telegrammer 1948.

⁸⁵ Telegram af 23/9 fra Oldendorf til statsministeren. ABA, Hedtofts arkiv, pk. 52, læg: Telegrammer 1948; Telegram af 23/9 fra Oldendorf til statsministeren. ABA, Hans Hedtoft arkiv, pk. 52, læg: Telegrammer 1948.

⁸⁶ Diverse artikler af Truels Albertsen. RA, Hans Hedtofts embedsarkiv, Rejsen til Grønland 1948, pk. 1, læg: Statsministerens sekretariat. Hans Hedtofts Grønlandsrejse 1948.

⁸⁶ Resumé af statsminister Hans Hedtofts foredrag: ”Grønland og Danmark” for Studenterforeningen og Det grønlandske Selskab i statsradiofoniens store koncertsal lørdag den 27. november 1948. RA, Hans Hedtofts embedsarkiv, Taler og artikler, pk. 1, læg: Statsministerens sekretariat. Hans Hedtofts taler, udtalelser, interviews m.v. November 1948.

”Det er utvivlsomt, at der af danskerne er begået fejl i Grønland, men det tjener de landsmænd, der har haft med Grønland at gøre til ære, at befolkningen i dag hylder Danmarks navn med virkelig hengivenhed.”⁸⁷

Ved samme lejlighed indikerede Hedtoft en vigtig side af sin tankegang om, hvad der var galt i Grønland, da han kaldte monopolsystemet for et ”barnepigesystem”. Det blev nu en opgave for en kommission at vise en vej ud af det, som efterhånden (næsten) alle var enige om, var et barnepigesystem.

Den nye Grønlandspolitik sættes på skinner

Fra efteråret 1948 skred det egentlige lovforberedende arbejde som led i udviklingen af den nye Grønlandspolitik hurtigt frem. Den store Grønlandscommission blev nedsat i november 1948, betænkningen blev afgivet i februar 1950, dvs. allerede efter 15 måneder, og en måned senere var den trykt og udsendt. I slutningen af april blev otte lovforslag forelagt Folketinget, og hele lovkomplekset blev vedtaget af Rigsdagen 23.-25. maj og underskrevet af Kongen 27. maj 1950. I det følgende gennemgås vigtige træk af denne proces med initiativer, beslutninger og vedtagelser i København og samspillet med holdninger og reaktioner i Grønland, der var præget af både støtte til og usikkerhed over for danske udspil. Samspillet mellem de uensartede traditioner og forventninger i Grønland og i Danmark var i denne fase præget af en række gnidninger og knuder, som var besværlige at håndtere, men dog ikke afsporede processen.

Grønlandscommission og nye Grønlandslove

I efteråret 1948 var Hedtoft stærk opsat på, at kommissionen skulle nedsættes hurtigst muligt, og på et tidspunkt håbede han, at den kunne påbegynde arbejdet allerede i 1948.⁸⁸ På rigsagens åbningsmøde 5. oktober 1948 berettede Hedtoft, at der ville blive nedsat en kommission snarest, hvilket skete 29. november efter, at nedsættelsen var blevet vedtaget på et ministermøde 9. november.⁸⁹ I et brev til medlemmerne af Rigsagens grønlandsudvalg få dage senere oplyste statsministeren, at han på eget initiativ havde fremskyndet starten på underkommissionernes arbejde fra april-maj 1949 (som planlagt) til den umiddelbare begyndelse af 1949. For at dette kunne være muligt havde han arrangeret, at de medlemmer, der befandt sig i Grønland, blev fløjet til Danmark i starten af januar, i stedet for (som planlagt) at de fik skibslejlighed til foråret.⁹⁰ Kommissionen holdt da også sit åbningsmøde 20. januar på Christiansborg.

Kommissoriet tog udgangspunkt i Landsrådenes udtalelse vedtaget i august 1948:
”gennemgå de problemer, som i dag foreligger i Grønland i henseende til sociale, samfundsøkonomiske, politiske, kulturelle og administrative opgaver samt derefter at

⁸⁷ ”Stikord til tale i Marineofficersforeningen om Grønlandsrejsen” 1/12-48. RA, Hans Hedtofts embedsarkiv, Taler og artikler, pk. 1, læg: Statsministerens sekretariat. Hans Hedtofts taler, udtalelser, interviews m.v. December 1948.

⁸⁸ ”Redaktør Therkildsens interview med statsminister Hans Hedtoft. (Indtales lørdag den 16. oktober 1948 kl. 10.)” ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 21, læg 4.

⁸⁹ ”79. møde 9/11 48 – kl. 15.” ABA, Socialdemokratiets arkiv, pk. 1565: Ministermødeprotokoller.

⁹⁰ Brev fra Hans Hedtoft til medlemmerne af Rigsagens Grønlandsudvalg, 3. december 1948. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 52.

afgive en betænkning med forslag til fremtidige retningslinier vedrørende disse spørgsmål.”⁹¹ Landsrådenes udtalelse blev altså det direkte forlæg for kommissionens arbejde, hvilket understregede Hedtofts ønske om at udforme arbejdet i overensstemmelse med grønlændernes ønsker. I en tale umiddelbart før kommissionen blev nedsat, nævnte statsministeren også, at en af kommissionens vigtige opgaver blev at overveje Grønlands stilling inden for riget, og hvilke foranstaltninger der skulle træffes med hensyn til de grønlandske politiske organers stilling i forbindelse hermed.⁹² Det betød, at kommissionens kommissorium i praksis omfattede alle aspekter af det grønlandske samfund.

Kommissionen bestod af en hovedkommission med forholdsvis få medlemmer, nemlig 16, heraf 5 grønlændere. Til gengæld var der 9 underkommissioner, hvoraf underkommission IV, der beskæftigede sig med erhvervsmæssige og økonomiske forhold, var den største og havde i alt 53 medlemmer. Af disse repræsenterede 16 private organisationer og firmaer.⁹³ I alt kom ca. 150 mennesker på forskellige måder til at deltage i drøftelserne inden for rammerne af kommissionens arbejde. Som formand blev udnævnt departementschef H.H. Koch. Han havde ikke tidligere beskæftiget sig indgående med grønlandske spørgsmål.⁹⁴ Formanden var også formand for alle underkommissioner, og allerede det gav en mulighed for, at kommissionsarbejdet kunne få et enhedspræg. Derudover var kun Eske Brun og 3 af de 4 medlemmer udpeget af Landsrådene medlem af alle underkommissioner.⁹⁵ Underkommissionernes arbejde var centraliseret omkring kommissionens sekretariat, der bestod af syv embedsmænd fra forskellige departementer og var oprettet allerede inden kommissionen begyndte de egentlige forhandlinger. De syv embedsmænd var stillet til fuld rådighed for kommissionen i modsætning til normalt sekretærarbejde for kommissioner i Danmark, der kun blev betragtet som et bijob. Efter en eller flere diskussioner i underkommissioner udarbejdede sekretariatet forslag til betænkning, som efter tilpasninger blev godkendt af den relevante underkommission og til sidst af hovedkommissionen. Denne centraliserede arbejdsform omkring et fuldt arbejdende sekretariat og en formand med effektive styringsmidler fremmede effektiviteten og viste i sidste ende sin værdi ved, at betænkningen blev enstemmigt vedtaget uden nogen mindretalsudtalelse.⁹⁶

Spørgsmålet om centralisering blev behandlet i underkommission I, der beskæftigede sig med de politiske og forvaltningsmæssige forhold og afholdt sit første møde 9. februar. Her indledtes drøftelserne omkring Grønlands fremtidige stilling og hovedmålet var klart på

⁹¹ ”Kommissorium for den af statsministeren nedsatte kommission vedrørende grønlandske problemer samt forslag til kommissionens sammensætning.”, udateret. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 52.

⁹² Resumé af statsminister Hans Hedtoft's foredrag: ”Grønland og Danmark” for Studenterforeningen og Det grønlandske Selskab i statsradiofoniens store koncertsal lørdag den 27. november 1948. RA, Hans Hedtofts embedsarkiv, Taler og artikler, pk. 1, læg: Statsministerens sekretariat. Hans Hedtofts taler, udtalelser, interviews m.v. November 1948.

⁹³ ”Indledning. Placering og Udfornning af Bebyggelse. Den Fremtidige Anlægsvirksomhed”, *Grønlandskommisionens Betænkning 1*, 1950, s. 6-14; Axel Kjær Sørensen, *Danmark-Grønland i det 20. århundrede*, s. 159. Den tidligere omtalte fiskeskipper Chr. Venø var medlem af denne underkommission.

⁹⁴ Eske Brun, *Anf. arb.*, s. 127, skriver om H.H. Koch: ”... hans største fordel var, at han intet kendte til Grønland, da arbejdet begyndte. I umindelige tider havde Grønland lidt under eksperter, som vidste alt om Grønland”.

⁹⁵ Knud Oldendorf var ikke medlem af kommissionen.

⁹⁶ H.H. Koch, ”Grønlandskommisionen Og Dens Forslag”, Kaj Birket-Smith (red.), *Grønlandsbogen*, II, 1950, s. 291f; Axel Kjær Sørensen, *Danmark-Grønland i det 20. århundrede*, s. 151f.

dette første møde: Grønland skulle have en højere stilling i rigsfællesskabet.⁹⁷ Der var også enighed om, at et centralstyre skulle indføres, og at spørgsmålet om grønlændernes repræsentation i Rigsdagen skulle undersøges. Allerede på mødet 17. marts var der i underkommission I enighed om at forlade opdelingen af Grønland i nord og syd til fordel for en mere centraliseret administration. Landsrådet burde have større indflydelse i fremtiden, og arbejdsfordelingen mellem administrationen i Danmark og Grønland burde gøres mere hensigtsmæssig, ligesom grønlænderne burde gøres fortrolige med det parlamentariske system.⁹⁸ I lighed med Landsrådenes ønske i august 1948, jf. ovenfor, blev grønlandsk repræsentation på Rigsdagen ikke anset for aktuel, men forfatningskommissionen burde i udkastet til en ny grundlov vedtage en paragraf, der gav lovgivningsmagten kompetence til at beslutte en sådan. Enigheden understregedes af, at underkommission I havde en foreløbig betænkning med disse modernistisk orienterede forslag klar allerede i juli 1949.⁹⁹ Også hvad angår den erhvervsmæssige struktur var betænkningens overordnede ide en frigørelse fra KGH's monopol og indførelsen af det private initiativ i Grønland. Den modernistiske orientering på det produktionsmæssige område var imidlertid indlejret i en tankegang, der lagde vægt på en gradvis udvikling og konjunkturregulering med etablering af en konjunkturudligningsfond for at hindre store udsving i salgspriserne med katastrofale følger for den grønlandske befolkning.¹⁰⁰ Hovedformålet var at udvikle det grønlandske erhvervsliv til gavn for den grønlandske befolkning, og derfor blev betoningen af det *grønlandske* perspektiv kombineret med behovet for konjunkturregulering, som netop i disse år var ved at vinde indpas i vestlig økonomisk-politisk tænkning.

I sommeren 1949 foretog dele af Grønlandskommisionen og Rigsdagens grønlandsudvalg en rejse over fire uger til Grønland.¹⁰¹ Både optakten til rejsen og opholdet i Grønland var ledsaget af en del komplikationer. Oprindelig havde Hedtoft ønsket at sende alle kommissionsmedlemmer til Grønland, men det ville blive en bekostelig affære, og på et regeringsmøde blev det derfor besluttet, at statsministeren skulle forelægge sagen for finansudvalget.¹⁰² Forinden havde Det forenede Dampsksibs-Selskab indvilget i at stille skibet "A.P. Bernstorff" til rådighed for en sum af 900.000 kr.¹⁰³ Da finansudvalget efter en forespørgsel fra statsministeren ikke kunne imødekomme en ansøgning om dette beløb, måtte Hedtoft til sin store skuffelse meddele, at alene Rigsdagens grønlandsudvalg og et begrænset antal kommissionsmedlemmer ville rejse til Grønland på et af Grønlands

⁹⁷ Underkommission I, 9/2-49. "Referat af underkommissionens møde onsdag den 9. februar 1949", Arktisk Instituts arkiv, N.O. Christensen arkiv, arkivfond A 025, læg 4.

⁹⁸ "Grønlandskommisionen. Referat af mødet på Rigsdagen torsdag den 17. marts 1949 kl. 10." ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 52.

⁹⁹ Grønlandskommisionen, Underkommission I, *Betænkning vedrørende de politiske og forvaltningsmæssige forhold, herunder Grønlands stilling i riget og de grønlandske politiske organer*, godkendt af hovedkommisionen 15. juli 1949.

¹⁰⁰ "Erhvervsmæssige og Økonomiske Forhold I", *Grønlandskommisionens Betænkning 5*, 1950, s. 33-9.

¹⁰¹ "Optegnelser fra rejsen til Grønland i tiden 20/7 – 21/8 1949" Fra Grønlandskommisionens sekretariat. Udarbejdet af H.H. Koch, København d. 7. september 1949. Arktisk Instituts arkiv, N.O. Christensens arkiv, arkivfond A 121, læg 12.

¹⁰² "97. møde 26/2 49 – kl. 10", ABA, Socialdemokratiets Arkiv, pk. 1565: Ministermødeprotokoller.

¹⁰³ Brev fra direktør J.A. Kørping, Det forenede Dampsksibs-Selskab, til H.H. Koch af 10. februar 1949. ABA, Hans Hedtofts Arkiv, pk. 52: Grønlandskommisionen.

Styrelses egne skibe.¹⁰⁴ Sagen vakte en del forargelse i den danske presse, og i Grønland blev landsrådsmedlemmer skuffede over at blive ”spist af” med de sædvanlige embedsmaænd, hvor de havde håbet at få lejlighed til at tale med kommissionens menige medlemmer, når disse ved selvsyn skulle lære de grønlandske forhold at kende.¹⁰⁵ Under opholdet i Grønland foregik en lang række forhandlinger med bl.a. Landsrådene, men forhandlingerne var ofte besværlige og resultatløse, især fordi forventninger og perspektiver var mere forskellige end forventet. Mens H.H. Koch var ganske dygtig til at lede kommissionsarbejdet i København, tyder en del på, at han til tider manglede en fornemmelse af stemningen i Landsrådene. Mht. Eske Brun synes han ikke at have været specielt diplomatisk, og resultat var, at de begge tydeligvis fornærmede Landsrådene.¹⁰⁶ Hedtoft var klar over, at der var knaster i forhandlingerne mellem Landsrådene og de danske politikere i Grønland. Det viser hans rettelser i et udkast til udtalelse til pressens radioavis, hvor optimistiske formuleringer var erstattet af mere dæmpede.¹⁰⁷ Alt i alt var besøget næppe mere end en begrænset succes, hvor det succesfulde primært bestod i, at parterne fik en chance for bedre at kende hinandens forskelligartede perspektiver på den kommende nyordning.

28. februar 1950 underskrev kommissionens medlemmer den enstemmigt vedtagne betænkning, der var på i alt 1100 sider fordelt på 6 bind. Betænkningen blev udsendt 27. marts. I den anledning udtrykte Hedtoft rørelse over den ”hengivenhed og samhørighedsfølelse” grønlænderne nærede for Danmark. De kunne nu forlade systemet præget af moderlandets beskyttelse og få et friere system, hvor hver følte et personligt ansvar for sit samfund, sin familie og sig selv. I sin konsekvens ville det iflg. Hedtoft føre til, at den grønlandske befolkning med tiden fik fuld ligeberettigelse med andre danske statsborgere. Samtidig udtalte Hedtoft ønsket om, at alle på tværs af partiskel ville samles om denne ”nationale forpligtelse at hjælpe vores grønlandske landsmænd”. De kommende års arbejde ville blive skelsættende, sagde statsministeren.¹⁰⁸ Også i en tale få dage senere fremhævede statsministeren, at de endelige resultater af arbejdet med en nyordning i Grønland først ville foreligge mange år ud i fremtiden.¹⁰⁹ Pressen modtog betænkningen med akklamation. Alle roste det store og dygtige arbejde under H.H. Kochs myndige ledelse. Og statsminister Hans Hedtoft nåede aldrig før eller siden at blive mere rost af en enig presse.

¹⁰⁴ ”105. møde 29/4 49 kl. 14.30”, ABA, Socialdemokratiets Arkiv, pk. 1565: Ministermødeprotokoller.

¹⁰⁵ Radioavisen 2.-7. og 19. maj 1949. Radioavisen i Grønland 8. juni 1949, GNA, Radioavisen i Grønland jan.-dec. 1949. Se også brev fra den konstituerede landsfoged i Nordgrønland Niels Otto Christensen til ”Grethe og Onkel Herbert”, 30. oktober 1949, Arktisk Instituts arkiv, N.O. Christensens Arkiv, arkivfond A 121, læg 3.

¹⁰⁶ Se f.eks. brev fra Niels Otto Christensen til ”Grethe og Onkel Herbert”, 30. oktober 1949. Arktisk Instituts arkiv, N.O. Christensens arkiv, arkivfond A 121, læg 3.

¹⁰⁷ Udtalelse til pressens radioavis vedr. det nære samarbejde mellem Grønland og Danmark. 3/8. RA, Hans Hedtofts embedsarkiv, Taler og artikler, pk. 3, læg: Statsministerens sekretariat. Hans Hedtofts taler, udtalelser, interviews m.v. December 1949.

¹⁰⁸ ”Statsminister Hedtofts udtalelse i Aktuelt kvarter tirsdag den 28. marts 1950 i anledning af Grønlandskommissionens betænkning.” ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 21, læg 4.

¹⁰⁹ ”Statsminister Hans Hedtofts tale ved Grønlands-selskabets møde i radiohusets koncertsal den 31-3-1950.” RA, Hans Hedtofts embedsarkiv, Taler og artikler, pk. 3, læg: Statsministerens sekretariat. Hans Hedtofts taler, udtalelser, interviews m.v. Marts 1950.

27. april forelagde statsministeren otte lovforslag i Folketinget: om Grønlands Landsråd og kommunalbestyrelser m.v., om de offentlige grønlandske kasser, om kirken i Grønland, om skolevæsenet i Grønland, om sundhedsvæsenet i Grønland, om Den Kgl. Grønlandske Handel, om udøvelse af erhverv i Grønland og om en grønlandske erhvervslånefond.¹¹⁰ Lovforslagene fulgte nøje kommissionsbetænkningen, som der i bemærkningerne blev henvist til for den nærmere baggrund og begrundelse.¹¹¹ Efter enkelte ændringer blev de som nævnt vedtaget 23.-25. maj.¹¹² I Folketinget skete det ved 3. behandling 23. maj med et stemmetal, der varierede mellem 93 og 95 for hver af de 8 lovforslag, mens 13-15 undlod at stemme. Ingen stemte imod. Jastemmerne var en koalition af Socialdemokratiet, Venstre (på nær to), Det konservative Folkeparti og Det radikale Venstre, mens D KP, Retsforbundet og de to medlemmer af Venstre undlod at stemme. I debatten i folketingsalen fulgte tilhængerne i store træk betænkningens argumentation, hvorimod modstandernes argumenter var mere forskelligartede. D KP anså mange af kommissionens forslag for betydelige fremskridt, men var betænkelige ved at prisgive grønlænderne til ”kapitalismens udbytning”. To Venstremedlemmer – Elin Appel og (især) Jens Chr. Jensen-Broby – var de eneste tilbageværende modstandere af Grønlands modernisering på Christiansborg.¹¹³ Debatten viste dog, at andre medlemmer i varierende omfang delte nogle af deres betænkeligheder.¹¹⁴

Støtte og usikkerhed i Grønland

I foråret 1948 blev der i *Grønlandsposten* refereret en rundspørge, der skulle klarlægge holdninger i Grønland til nedsættelsen af en kommission.¹¹⁵ Størstedelen af indlæggene var positive over for en kommission, der blev set som en vej til en ny og bedre styreform og skabelse af et soligt fundament for fremtiden i Grønland. I maj sammenfattede avisens undersøgelsen med, at 80,5 % af, de adspurgt var for nedsættelsen af en kommission, mens 11,5 % var imod.¹¹⁶ Uanset at der kan sættes forskellige spørgsmålstege ved holdbarheden af denne undersøgelse, når det gælder de konkrete tal, er der næppe tvivl om, at det store flertal af de grønlændere, der havde hørt om kommissionsforslaget, på det tidspunkt var for. Efter Hedtofts tilslagn til Landsrådene på mødet 4.-5. august om, at en Grønlandskommission ville blive nedsat, ændrede billede sig imidlertid, da en del grønlændere begyndte at give udtryk for deres usikkerhed, betænkeligheder eller direkte modstand. En af betænkelighederne angik spørgsmålet om sammensætningen af kommissionsmedlemmer. Allerede på det omtalte lukkede møde i Landsrådene en uge efter

¹¹⁰ Statsministerens forelæggelsestale findes i *Rigsdagstidende. Forhandlinger i Folketinget 1949/50*, 27. april 1950, sp. 3817-39.

¹¹¹ *Rigsdagstidende. Tillæg A. 1949/50*, sp. 5499-5598.

¹¹² *Rigsdagstidende. Tillæg C. 1949/50*, sp. 1557-1646.

¹¹³ *Rigsdagstidende. Forhandlinger i Folketinget 1949/50*, 23. maj 1950, sp. 4762-64. Indlæggene fra ordførerne for de fire tilhængerpartier findes i referatet fra 1. beh. 3. maj, sp. 4012-4069, og 2. beh. 22. maj, sp. 4704-4733. Indlægget fra Inger Merete Nordentoft (D KP) findes sp. 4048. Elin Appel, der også talte ved 1. beh. 3. maj, er gengivet sp. 4055-60, mens Jensen-Broby talte ved 2. beh. 22. maj, sp. 4711-13 og 4732-33.

¹¹⁴ Umiddelbart efter Jensen-Brobys første indlæg talte Venstres ordfører Simon From, som sagde: ”De betænkeligheder, som det ærede medlem hr. Jensen-Broby har givet udtryk for, er jeg slet ikke uforstående overfor; jeg nærer dem delvis selv”, *Rigsdagstidende. Forhandlinger i Folketinget 1949/50*, 23. maj 1950, sp. 4713.

¹¹⁵ Det følgende bygger på Jens Heinrich, *Anf. arb.*, s. 7-8.

¹¹⁶ Jens Heinrich, *Anf. arb.*, s. 8.

fællesmødet med statsministeren udtrykte en del landsrådsmedlemmer bekymring for, at de ikke ville få indflydelse på sammensætningen af kommissionen.¹¹⁷ Man enedes derfor om ved afstemning at pege på et antal egnede kandidater, fire inden for og ti uden for Landsrådene. Af disse fik alle de udpegede medlemmer fra Landsrådene plads i hovedkommissionen og 3 af dem også i alle underkommissioner, mens ingen af de øvrige kandidater fik plads. Desuden udpegedes en kvindelig repræsentant, Kathrine Chemnitz.

I november, da kommissionen blev nedsat, begyndte det for alvor at gøre i det grønlandske samfund. Flere distriktsråd sendte telegrammer til statsministeren, hvor der protesteredes mod kommissionens sammensætning, og det anbefaledes at udskyde nedsættelsen af kommissionen, hvis ikke protesterne kunne efterkommes.¹¹⁸ Telegrammerne var resultatet af en række møder i forskellige grønlandske distrikter i slutningen af november 1948. De gav generelt udtryk for ønsket om, at der i kommissionen også måtte inddrages repræsentanter udpeget udenfor Landsrådene. Blandt andet ønskede man kommissionsmedlemmer for alle erhvervsgrene, de såkaldte ”frie erhververe”, såvel som fastlønnede og arbejdere.¹¹⁹ Også mere specifikke ønsker blev udtrykt i telegrammerne. Således ønskede man fra Julianehåb sin egen repræsentant i kommissionen, da ”distrikts særegnede klimatiske forhold byder paa helt andre erhvervsmuligheder” end det øvrige Grønland.¹²⁰ Også østgrønlænderne indsendte et telegram, hvor de argumenterede for, at de skulle have deres eget kommissionsmedlem, da de ikke mente, at deres interesser var sammenfaldende med vestgrønlændernes.¹²¹ Ligeledes ønskede nordgrønlænderne, fiskerbefolkningen i Kangaamiut og kvinderne i Nordgrønland en repræsentant.¹²²

27. november 1948 sendte redaktøren på Grønlands radio et telegram til Eske Brun i Grønlands Styrelse i København, der berettede om stor uro i Grønland over kommissionens sammensætning. Tilliden til statsministeren kunne iflg. telegrammerne blive undergravet, og løsningen var, at der hurtigt blev givet en officiel forklaring på kommissionsarbejdets form med hoved- og underkommissioner.¹²³ Andre telegrammer anførte, at protesterne ikke stak særligt dybt, og de gav indtryk af at været pacet frem af enkeltpersoner.¹²⁴ På den anden side skal utilfredsheden med Grønlandskommissionen sandsynligvis også ses i

¹¹⁷ ”Referat af Grønlands Landsraads lukkede Møde den 11. August 1948, Kl. 14.00, i Forbindelse med Dagsordenens Punkt 6: Grønlands fremtidige Styreform.” Fortroligt. Arktisk Instituts arkiv, N.O. Christensen arkiv, arkivfond A 121, læg 12.

¹¹⁸ ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 52, læg: Telegrammer.

¹¹⁹ Telegram til statsministeren personlig, fra Sysselmanden, Kutdligssat, 26.11.1948. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 52, læg: Telegrammer.

¹²⁰ Telegram til statsministeren personlig, fra Julieanehåb, 24.11.1948. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 52, læg: Telegrammer.

¹²¹ Telegram til Grønlands Styrelse fra Angmagssalik, 26.11.1948. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 52, læg: Telegrammer.

¹²² Da man ikke mente, at én kvinde var ”tilstrækkelig til at repræsentere alle grønlands kvinder.” (Kathrine Chemnitz var som nævnt blevet udpeget af landsrådene). Telegram til Statsministeren personligt, fra Michael Egede, Godthåb, 27.11.1948. Se også: Telegram til statsministeren fra Fiskerforeningen Kangamiut, 25.11.1948 samt Telegram til statsministeren personligt fra Sysselmanden, Kutdligssat, 26.11.1948. Alle tre telegrammer er fra ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 52, læg: Telegrammer.

¹²³ Telegram fra Therkilsen til Brun, 27.11.1948. RA, GS jnr. 10064/1948 Rigsdagssager og Grønlandsudvalgssager.

¹²⁴ Afsender ikke oplyst. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 52, læg: Telegrammer.

lyset af en generel utilfredshed med levevilkårene på Grønland i 1948. Samtidig med protesterne imod kommissionen var der i Godthåb strejker blandt havnearbejderne på grund af de lave grønlandske lønninger og de stadig stigende leveomkostninger i landet. Landsfoged Simony skrev i forbindelse med strejkerne til Grønlands Styrelse, hvorledes utilfredsheden ”begynder at ulme” flere steder.¹²⁵ De strejkende selv fremhævede, at ”vi grønlandske arbejdere kan ikke mere være ligegyldige for, at man gør nar ad os”.¹²⁶

Hedtoft tog tydeligvis protesterne alvorligt og var optaget af at dæmpe dem. I en tale i slutningen af november understregede statsministeren, at protesterne blev taget alvorligt i København, og i juletalen til Grønland benyttede Hedtoft lejligheden til ”endnu engang at forsikre jer alle deroppe i Grønland om, at vi hernede går ind til denne opgave i den dybeste alvor og med den faste beslutning, at dette arbejde skal blive gjort”.¹²⁷ Forsøget på at berolige gemytterne havde dog begrænset virkning. I et telegram til statsministeren hed det således, at skønt man takkede for den imødekommande tale, var kravet fra den grønlandske befolkning stadig, at den ville få lejlighed til selv at vælge nogle repræsentanter til kommissionen. Dette krav var stærkt, hed det.¹²⁸

Den store grønlandske interesse i at få deltagere i kommissionen blev diskuteret på et af hovedkommissionens første møder i februar. Her var der enighed om, at det kunne få uheldige konsekvenser, såfremt man lod enkeltpersoner, som ikke repræsenterede særlige organisationer e.l., deltage i kommissionsarbejdet. Men i særlige tilfælde kunne man lade personer med specielle erfaringer deltage i arbejdet.¹²⁹ Uroen i Grønland gjorde imidlertid indtryk på kommissionen og Grønlands Styrelse, og straks efter begyndelsen af arbejdet tidligt i 1949 blev der lagt stor vægt på i Grønland at udbrede referaterne af kommissionens møder.¹³⁰

I foråret 1949 blussede uroen over kommissionen op igen i Grønland.¹³¹ I modsætning til tidligere var de danske avisers dækning nu præget af, at de grønlandske krav afvistes med henvisning til, at grønlænderne ikke havde forstået de demokratiske spilleregler med folkevalgte repræsentanter. *Ekstra Bladet* bragte 4. marts en artikel under overskriften ”Alle grønlændere vil helst personlig med i grønlandskommissionen”.¹³² Endnu mere

¹²⁵ Brev nr. 294 ”Ang. arbejdsnedlæggelsen i Godthåb”, 29.11.1948. Fra Simony til Grønlands Styrelse. RA, GS jnr. 10451/1948. Administrationen i Grønland i almindelighed. Læg: strejke ved Godthåb.

¹²⁶ ”Afskrift af de lønnede arbejdernes krav”, underskrevet ”De 55 ikke-fastansatte arbejdere.” RA, GS jnr. 10451/1948. Administrationen i Grønland i almindelighed. Læg: strejke ved Godthåb.

¹²⁷ ”Statsminister Hans Hedtofts juletale til Grønland 1948.” Udateret. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 21, læg 4.

¹²⁸ Telegram til statsministeren personligt, fra Laurent Christensen, Julianehåb, 30. november 1948. ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 52, læg: Telegrammer.

¹²⁹ ”Grønlandskommissionen. Referat af hovedkommissionens møde på Rigsdagen tirsdag den 8. februar 1949.” ABA, Hans Hedtofts arkiv, pk. 52. Referatet findes også i GNA, Landsfogeden for Sydgrønland arkiv 1949, pk. 161.

¹³⁰ Telegram fra Eske Brun til landsfoged Simony 18. marts 1949, GNA, Landsfogeden i Sydgrønland arkiv 1949, pk. 161.

¹³¹ Igen kan Therkildsen rapportere: ”Radioavisen modtager dagligt adskillige telegrammer med indhold protest mod siddende kommissions og udvalgsmedlemmer uroen og vankundigheden stor.” Se Telegram fra Therkilsen til Brun, 3. marts 1949. RA, GS 10064/1948.

¹³² ”Alle grønlændere vil helst personlig med i Grønlandskommissionen”, *Ekstra Bladet*, 4. marts 1949.

kritisk var *Information* den følgende dag, hvor bladet mente, at kritikken af Grønlandskommisionen var urimelig og bundede i manglende oplysning om, hvad der foregik i København og i manglende tillid til de grønlandske medlemmer af kommissionen. Med en skarphed, der i Grønlandsspørgsmålet ellers var reserveret for Grønlands Styrelse, hed det i *Information*: ”For øjeblikket er det den grønlandske befolknings opfattelse, at hver boplads må have flere og helst alle mænd med til forhandlinger hernede. De ville helst have alle 20.000 grønlændere med.”¹³³ Det var et udbredt synspunkt i den danske presse, at den individuelt orienterede, geografisk spredte, fangerbefolkning havde svært ved at forstå det repræsentative system, og der var bred enighed om, at man ikke kunne imødekomme grønlændernes krav. Alligevel præsenterede aviserne forskellige løsninger på konflikten. *Berlingske Tidende* mente, at tidspunktet var kommet for Hedtoft til at ”slå et enkelt, hårdt slag i bordet, hvis roen og fornuften skal bevares i Grønland.”¹³⁴ *Ekstra Bladets* løsning var at underspille krisen og derved tie problemerne ihjel.¹³⁵ *Information* ønskede i stedet utilfredsheden overvundet ”gennem et grundigt oplysningsarbejde blandt grønlænderne”.¹³⁶ Kommissionen var tydeligt indstillet på at følge sidstnævnte anbefaling.

Det er vanskeligt at vurdere omfanget, karakteren og dybden af uroen og bekymringerne i Grønland over Grønlandskommisionens sammensætning og arbejdsform. De afspejlede ikke en uenighed mellem de grønlandske landsrådsmedlemmer og de danske embedsmænd. Protesterne viste derimod, at den debat, man havde på landsrådsmødet i august om, hvordan kommissionen skulle sammensættes, var reel i den forstand at der i Grønland faktisk fandtes forskellige holdninger hertil, som tilsyneladende ikke var afspejlet i Landsrådene. De uensartede grønlandske og danske holdninger til kommissionsarbejdet kan også ses som et udslag af meget forskellige tilgange til repræsentative styreformer i Grønland og Danmark.

I de sidste måneder af 1950 fik grønlænderne en helt anden grund til bekymring over udviklingen i Danmark. I slutningen af oktober trådte regeringen Hedtoft tilbage og blev afløst af regeringen Eriksen-Kraft, der var en koalitionsregering af Venstre og Det konservative Folkeparti, hvor Erik Eriksen (V) blev statsminister og Ole Bjørn Kraft (KF) udenrigsminister. Blandt landsrådsmedlemmer i Grønland opstod der bekymring for, at Hedtofts afgang betød, at den nye regering ikke ville fortsætte arbejdet med nyordningen. Et par landsrådsmedlemmer søgte derfor at samle støtte til en henvendelse til den nye regering om, at man håbede, at regeringsskiftet ikke ville medføre forandringer i Hedtofts arbejde for Grønland, og dette var der stor opbakning til blandt medlemmerne. Samtidig blev det foreslået at sende et telegram til Hedtoft med tak for hans store og målbewidste arbejde for Grønland: hvad den mand har udrettet, skal huskes af grønlænderne.¹³⁷ Det hele endte dog i ingenting i begyndelsen af januar 1951, da den nye statsminister i sin nytårstale havde fjernet frygten for, at Hedtofts Grønlandspolitik nu blev opgivet.

¹³³ ”Grønlænderne har mistillid til deres folkevalgte mænd”, *Information*, 5. marts 1949.

¹³⁴ ”Grønlænderne kan ikke falde til ro”, *Berlingske Tidende*, 4. marts 1949.

¹³⁵ ”Alle grønlændere vil helst personlig med i grønlandskommisionen”, *Ekstra Bladet*, 4. marts 1949.

¹³⁶ ”Grønlænderne har mistillid til deres folkevalgte mænd”, *Information*, 5. marts 1949.

¹³⁷ Telegramudveksling og forslag fra landsrådsmedlemmerne i oktober-november 1950 i anledning af regeringsskiftet i København, 31. oktober 1950, GNA, Landsfogeden for Sydgrønland arkiv, 1950, pk. 183.

Afslutning

Dansk Grønlandspolitik undergik en grundlæggende omkalfatring de første fem år efter 2. verdenskrig. Omkalfatringen kan i det væsentlige beskrives som en omlægning i klar modernistisk retning, som blev formaliseret i Rigsdagens vedtagelse af de nye grønlandslove i foråret 1950. Sammenholdt med den traditionelle danske Grønlands-politik var den nye Grønlandspolitik imidlertid både et opgør med en central del af denne, nemlig monopolet, og udtryk for, at flere af de bagvedliggende forestillinger om Grønland som omgivet af en særlig strålekrans blev videreført. For de politikere, der med statsminister Hedtoft i en klar lederposition udformede den nye politik, var Grønland stadig indhyllet i en særlig aura, der imidlertid havde brug for en stærk modernisering i form af de velfærds- og velstandsgoder, som det danske samfund havde udviklet gennem flere generationer.

Den politiske proces omkring udviklingen af en ny Grønlandspolitik i sidste halvdel af 1940'erne havde i Danmark iøjnefaldende træk, som adskilte den fra andre politik-områder. Først og fremmest var den karakteriseret af, at det sædvanlige mellemniveau mellem den politiske ledelse og offentligheden, Folketinget og de politiske partier, ikke spillede nogen selvstændig rolle. Den vigtigste forklaring herpå er, at der var bred enighed om den nye politik i Folketinget og blandt partierne. Udviklingen af den nye Grønlandspolitik var unik på den måde, at den aldrig blev en del af de normale konflikter mellem partierne i Folketinget. Interesseorganisationer spillede en vis rolle, men der var efter alt at dømme på intet tidspunkt tale om en selvstændig og indflydelsesrig rolle i den forstand, at dansk Grønlandspolitik blev væsentlig anderledes, end den ellers ville have været. Derimod var pressen vigtig, først og fremmest i den tidlige fase af politikformuleringen, hvor Grønlandsspørgsmålet voksede frem som et omstridt emne som følge af opsigtsvækkende presseraportager om tilstandene i Grønland. Også interne modsætninger i grønlandsadministrationen og blandt særligt grønlands-interessererde var vigtige i den indledende fase, men modsætningerne fik mindre betydning, fordi reformskeptikerne blev trængt helt ud og en modernistisk orienteret konsensus voksede frem. Tidsmæssigt kom den reformorienterede dominans og konsensus blandt de særligt grønlandsinteressererde et par år før den brede enighed på det parlamentariske niveau. Efter den var etableret i Den store Grønlandskommission og med vedtagelsen af de nye Grønlandslove, var enigheden mellem partierne om en modernistisk orienteret grønlandspolitik så iøjnefaldende som den gamle konsensus om en traditionalistisk orienteret politik.

I Grønland synes der i disse år at have været bred tilslutning til moderniseringsforslagene. Men tilslutningen var aldrig enstemmig, og meningsdannelsen i Grønland var mere heterogen, end man umiddelbart havde fået indtrykket af i København. Under Hedtofts besøg i sommeren 1948 var processen domineret af statsministerens evne til at appellere til både Landsråd og offentlighed. Set i lyset af Grønlands historie var der tale om noget helt nyt, da statsministeren rejse rundt og fik stor tilslutning til sine visioner. Men man skal ikke fejl- eller overvurdere personen Hans Hedtofts betydning for udviklingen i Grønlandsspørgsmålet. Når politikeren og mennesket Hans Hedtoft i disse år kunne udfolde hele sit grønlandspolitiske engagement og samle meget bred tilslutning både

i Grønland og i Danmark til en ny Grønlands politik, var det fordi udviklingen i Grønland under 2. verdenskrig og landets rolle i krigen havde skabt en nødvendig baggrund.

Kapitel 7

Grønlandsspørgsmålet i FN 1945-1950

Da De Forenede Nationer i 1946 indledte sit arbejde med at indhente rapporter om de ikke-selvstyrende områder (de tidligere kolonier) stillede det de danske myndigheder over for spørgsmålet om, hvilken status Grønland egentlig havde. Den overvejende indstilling hos de ansvarlige myndigheder (Udenrigsministeriet og Grønlands Styrelse) var, at Grønland ikke havde været en koloni i traditionel forstand, hvorved man i første række forstod et område, der havde været genstand for økonomisk udbytning.

Myndighederne var af den opfattelse, at man havde rene hænder i forhold til Grønland. Det synes at have været under pres fra USA (og Frankrig), at man indvilligede i at indsende oplysninger om Grønland og dermed anerkendte Grønlands status som et ikke-selvstyrende område. Danmark blev fra 1946 et rapporterende land og indsendte frem til 1954 årligt en rapport om de sociale, uddannelsesmæssige og økonomiske vilkår i Grønland.

Danmark kom på tæt hold af afkoloniseringskampen gennem sin deltagelse i de udvalg, der blev nedsat af generalforsamlingen for at behandle de ikke-selvstyrende områders vilkår. Behandlingen af de indsendte rapporter spillede en vigtig rolle i denne kamp. Danmark optrådte under debatterne som en ”liberal kolonimagt” og fulgte et langt stykke USA, der i disse år så positivt på FN’s rolle som formidler af koloniområdernes overgang til selvstyre. Det indebar fra dansk side bl.a. en støtte til rapporteringsarbejdet, der skønnedes at være et virksomt redskab til forbedring af tilværelsen for befolkningerne i de ikke-selvstyrende områder, ligesom Danmark støttede fortsættelsen af arbejdet i underudvalgene, hvis aktiviteter var genstand for stadig kritik fra de store kolonimagter.

Den stadig voldsommere debat i FN om de ikke-selvstyrende områders fremtid gjorde indtryk på de danske diplomater og embedsmænd, der varetog danske interesser i FN (Hermod Lannung, Eske Brun), og motiverede dem utvivlsomt i deres arbejde for en ændring af Grønlands status. I 1948 betonede Hermod Lannung (der her fulgte USA’s eksempel) – og idet han gik imod en udviklingstendens i FN - at enhver administrerende magt havde ret til at afgøre de under dens suverænitet værende områders forfatningsmæssige stilling og status. Fra 1948 benyttede Danmark ligeledes Grønlandsrapporterne til i FN at skildre ændringerne af forholdene i Grønland herunder også på det politiske område.

De danske myndigheder og rapporteringsforpligtelsen til FN

I sommeren 1946 blev det aktuelt for de danske myndigheder at få aklaret spørgsmålet om Grønlands statsretslige status. Den konkrete anledning var Udenrigsministeriets modtagelse af en cirkulærskrivelse af 29. juni 1946 fra FN’s generalsekretær Trygve Lie til medlemslandene. I skrivelsen mindede generalsekretæren om generalforsamlingens resolution af 9. februar 1946 om rapportering vedrørende ikke-selvstyrende områder og om, at han skulle foretage en opsummering af rapporterne i 1947. Generalsekretærens brev var dog ikke en opfordring til at indsende rapporter til generalforsamlingen i 1946, selvom dette ville være velkomment, men en anmodning til medlemslandene om at

overveje ”visse præliminære problemer” med henblik på den situation, at generalforsamlingen i september 1946 måske ønskede at høre, hvilke fremskridt, der var sket på området, og hvilke metoder regeringerne ville anvende, når de oversendte informationer om kolonier.

Han anmodede i skrivelsen medlemslandene om at angive de ”faktorer” eller kriterier, der bragte et område inden for rækkevidden af Pagtens kap. XI. Herved blev det såkaldte ”factor”-spørgsmål rejst, der skulle blive et vigtigt element i afkoloniseringsdebatten og også få stor betydning for Danmark. Medlemslandene blev tillige spurgt, om de allerede nu var i stand til at angive de områder under deres jurisdiktion, som endnu ikke havde opnået et fuldt mål af selvstyre. Endelig blev medlemslandene spurgt om, i hvilken form de pågældende lande kunne tænke sig at indsende de i henhold til Pagten krævede oplysninger om de økonomiske, sociale og uddannelsesmæssige vilkår i områderne.¹

Der var tale om en særdeles forsigtigt formulert skrivelse, der afspejlede en forståeligt tentativ holdning med hensyn til, hvorledes det nye rapporteringssystem skulle institutionaliseres.

Det fremgår af Udenrigsministeriets akter, at der var delte meninger i ministeriet om, hvorledes generalsekretærrens henvendelse skulle besvares, da sagsbehandlingen gik i gang. I et papir af 22. juli 1946 skrev kontorchef Finn Friis, at der ikke kunne være tvivl om, at Grønland måtte betragtes som et af de områder, der var omfattet af Pagtens kap. XI, og at der ikke sås nogen betænkelighed ved på nærværende tidspunkt ”udtrykkeligt at anerkende dette”. Kontorchefen udviklede sin opfattelse på følgende vis: ”Danmark kan ikke have nogen interesse i at unddrage sig den fuldstændige publicitet med hensyn til Grønlands administration, der vil blive konsekvensen af en regelmæssig indsendelse af oplysninger vedrørende Grønlands Styrelse. Vi har ingenting at skjule og må tværtimod hilse den lejlighed velkommen, der gennem Pagtens bestemmelser gives os til at lægge vor administrations principper og praksis klart frem for den internationale offentlige mening.” I spørgsmålet om kriterier frarådede Friis, at man på forhånd udtalte sig om kriterier for andre områders vedkommende, ligesom han mente, at forslag til drøftelse af rapporternes udformning burde komme fra de store kolonimagter, der havde erfaringer på dette område.

Udenrigsministeriets folkeretsekspert dr. Georg Cohn – der fra 1946 havde rang og titel af overordentlig gesandt - så dog anderledes på sagen. I en påtegning til Friis’ papir skrev han: ”Efter min mening kan Grønland ikke betragtes som en koloni efter pagtens kap. XI og den alm. cirkulærskrivelse fra generalsekretæren giver ingen anledning til for øjeblikket at tage spørgsmålet op. GC 7/8”.²

¹ Cirkulærskrivelsen findes i RA, UM. 119. M.2.a., pk. 1. De følgende kapitler om Danmark og FN er en uddybning af Danmarks rolle indenfor de i kapitel 4 opstillede rammer.

² Papiret har overskriften ”Danmark og formynderskabs-ordningen”. Sst. – De to herrer var også uenige på et andet punkt. I et papir med overskriften ”Danmarks stilling til eventuelt medlemskab i Formynderskabsrådet (Trusteeship Council)” (Sst.) af 30. juli 1946 anbefalede Finn Friis, at Danmark søgte om at blive medlem af det formynderskabsråd, der skulle vælges i FN. Han begrundede det med, at medlemmer, der var ”uafhængige både af almindelige doktriner og af særlig interesser” kunne yde et væsentligt bidrag til, at formynderskabssystemet kom til at fungere så gnidningsfrit og effektivt som muligt. Det havde erfaringerne fra Folkeförbundets mandatsystem vist. I en påskrift skrev Georg Cohn den 3. august, at Danmark ingen særlige interesser havde her og frarådede at arbejde for dansk kandidatur.

Folkeretseksperten begrundede ikke ved den lejlighed sin mening, der tilsvneladende var den fremherskende opfattelse i ministeriet. I et brev af 5. september til Grønlands Styrelse blev det - lidt subtilt - bemærket, at cirkulærskrivelsen var sendt til samtlige medlemslande, hvorfor der ikke i fremsendelsen lå nogen forudsætning om, at adressaten skulle have sådanne områder under sig. Videre hed det: ”Efter udenrigsministeriets formening er der ingen grund til at fremdrage Grønland i denne forbindelse, idet man ikke mener, at dette land falder ind under begrebet ikke-selvstyrende områder, således som det er defineret i de anførte bestemmelser i De Forenede Nationers forfatning.” Styrelsen blev anmodet om, hvis den delte Udenrigsministeriets opfattelse, som det hed, at udvikle en nærmere argumentation for standpunktet til brug for den danske delegation ved FN’s generalforsamling.³ Som det vil fremgå af det følgende, blev Udenrigsministeriets henvendelse i Grønlands Styrelse helt naturligt opfattet som en anmodning om at begrunde en tagen beslutning.

Den danske reservation med hensyn til udtalelser om Grønlands status kom allerede til orde ved den 29. internationale Arbejdskonference i Montréal i september 1946, hvor Danmark var repræsenteret ved en delegation ledet af departementschef i Arbejds- og Socialministeriet H.H. Koch. Dagsordenen for konferencen omfattede også arbejdsforhold i kolonierne. Delegationen, der medbragte et større materiale fra Grønlands Styrelse vedrørende arbejdsforhold på Grønland, fik ved forhandlingernes start en telegrafisk besked fra Udenrigsministeriet om, at ministeriet ikke ønskede Grønland inddraget i debatten, ligesom at man modsatte sig, at de medbragte film om Grønland blev forevist. Efter hvad Arbejds- og Socialministeriet senere bemærkede, betød dette, at Danmark nærmest kom til at deltage som observatør i arbejdskonferencen.⁴

Den fra Grønlands Styrelse ønskede argumentation for, at Grønland ikke kunne opfattes som en koloni, blev leveret i form af et papir, påskrevet ”Fortroligt”, som Udenrigsministeriet modtog den 7. oktober. Det byggede på den forudsætning – som Styrelsen forudsatte, at Udenrigsministeriet også delte – at formålet med artiklerne 73 og 74 ”formentlig” var at sikre de omtalte folks fremgang og beskytte dem mod misbrug ”samt endelig at fremme selvstyre i overensstemmelse med de forskellige befolkningers forskellige udviklingsgrader”. Hertil erklærede man, at det var helt uden for linien i dansk politik at ville udnytte Grønland økonomisk eller at ville forholde Grønland de sociale goder, som omhandledes i art. 73 af pagten. Dette blev underbygget gennem en oversigt over det dansk-grønlandske forhold, hvor det blev slægt fast:

- at det almindelige adgangsforbud for private til Grønland forhindrede privates udnyttelse af Grønland;
- at der ikke havde eksisteret en statslig udnyttelse af Grønland, hvad der fremgik af statsregnskabet;
- at statens såkaldte monopol på handelen på Grønland ikke var et egentligt monopol, men snarere et korporativt foretagende, der skulle udligne de af klima og økonomiske konjunkturer betingede udsving;
- at der siden 1860 havde udviklet sig et lokalt selvstyre, der siden styrelsесloven af 1925 omfattede kommunalråd, sysselråd og landsråd;
- at der efter aftalen af 1946 ville blive bevilget væsentligt større udgifter til Grønland, end landet ville give indtægter til.

³ Udkast til og kopi af brev. Brevet skulle signeres af udenrigsminister Gustav Rasmussen. RA, UM. 119.M.2.a., pk. 1.

⁴ Kopi af arbejds- og socialministeriets skrivelse til Grønlands styrelse af 20. december 1946. RA, UM. 119.M.2., pk. 1.

Bortset fra det sidste punkt var der tale om danske officielle standpunkter, der havde været anvendt gennem mange år til forsvar for den første politik med hensyn til Grønland. De forskellige punkter blev uddybet i teksten. Vedrørende det sidste punkt blev det afslutningsvis konkluderet: ”Herefter er Grønland og Danmark i højere grad end tidligere at betragte som en økonomisk enhed, hvor den mere velstående del bidrager til udviklingen i den mindre velstående.” Til sidst blev det understreget, at den skildrede linje i det dansk-grønlandske samarbejde ikke var ny og fremkaldt af nye opfattelser inden for det internationale samarbejde, men at linjen havde været lagt og fastholdt i hvert fald i mere end ét århundrede.⁵

Holdningen, der kom til orde, var således kort sagt, at en koloni opfattedes som et område, der kunne gøres til genstand for statslig eller privat eksplorering. En sådan udvikling havde Danmark gennem forskellige foranstaltninger forhindret for Grønlands vedkommende, og derfor faldt Grønland ikke ind under kap. XI i FN-pagten.

Ved et møde i Udenrigsministeriet den 18. oktober, der blev ledet af direktør Hvass, fastlagde man, hvorledes den danske FN-delegation under ledelse af gesandt Henrik Kauffmann skulle optræde under forhandlingerne. Beslutningen var, at man skulle søge at undgå, at Grønland blev inddraget i diskussionen på generalforsamlingen, men som det fremgår af akterne var der ikke fuld uenighed blandt mødedeltagerne om linjen.⁶

FN-samlingen 1946

Det viste sig hurtigt under plenarforsamlingen i efteråret 1946, at den danske holdning i rapporteringsspørgsmålet ikke kunne opretholdes. I en indberetning af 28. oktober gjorde Kauffmann Udenrigsministeriet opmærksom på, at andre store kolonimagter som USA, Australien og Frankrig indsendte eller ville indsende rapporter, og at delegationens flertal var af den opfattelse, at Grønland faldt ind under pagtens bestemmelser. Delegationen ville ikke tage initiativ til at fremkomme med en rapport, men forberedte ministeriet på, at spørgsmålet om, hvorvidt forpligtelsen gjaldt Grønland, let kunne komme på banen. Det blev også fremført, at hvis man alene fremførte Grønlands Styrelsес argumenter, ville man vanskeligt kunne modsætte sig, at bestemmelserne blev gjort gældende for Danmarks vedkommende. Hvis delegationen blev presset, ville man ”eventuelt anse det for rigtig” at give tiltsagn om at indsende oplysninger, hed det det lidt ubestemt.

I et telegram af 1. nov. skrev Kauffmann, at flere forespørgsler havde overbevist delegationen om, at indsendelse af oplysninger måtte betragtes som ”meget opportunt”. Den 4. november gav Udenrigsministeriet derefter tilladelse til, at oplysninger om Grønland blev stillet i udsigt, hvis sagen blev rejst i FN og gik selv i gang med at via Grønlands Styrelse at fremskaffe materiale, der ville blive videresendt.⁷ Fremsendelsen

⁵ RA, UM. 119. M.2., pk. 1. Med underskrifter af Ph. Rosendahl og P.P. Sveistrup. Påskrevet med blyant i udenrigsministeriet: ”Fortroligt bilag til instruktionen”.

⁶ Jf. referatet ”Vedrørende Grønland og de Forenede Nationers pagt kapitel XI”. Referatet er dateret 4. november 1946 og underskrevet ”Harth” (med ny påtegning 5. november). RA, UM. 119. M.2., pk. 1. – Ifølge referatet bemærkede gesandt William Borberg – der året efter blev Danmarks faste delegerede ved FN - på mødet, ”at han mente, at de af Grønlands styrelse fremførte argumenter ikke var tilstrækkelige”. Sst.

⁷ Jf. ovennævnte referat af 4./5. nov. 1946; Indberetning fra Henrik Kauffmann af 28. oktober og telegram af 1. november 1946; I brev til Grønlands styrelse af 5. nov. anmodede udenrigsministeriet styrelsen om snarest belejligt at fremsende ”en oversigt over sådanne statistiske og andre oplysninger af teknisk natur

af den af Styrelsen udarbejdede rapport og af det indsamlede trykte materiale skete i slutningen af november.⁸

Som det fremgik af indberetningen af 28. oktober, havde den danske FN-delegation taget uenigheden om Grønlands status med sig fra København til New York, hvilket ikke kan undre, da såvel Georg Cohn som Finn Friis var medlemmer af den.⁹ De interne meningsforskelle var formentlig hovedårsagen til en pressesag, idet dagbladet Politikens korrespondent i New York, Sven Tillge-Rasmussen, efter samtaler med medlemmer af den danske delegation troede at være kommet på sporet af en god historie om Grønlands Styrelse. Dette kunne bladets læsere læse om den 8. november. Her hed det i en lille notits, at FN's mandatkommission havde anmodet om at få indsendt oplysninger om vilkårene i alle ikke-selvstyrende områder, derunder Grønland, men ”Fra dansk side blev det fremhævet, at Grønlands Styrelse principielt er imod dette og hævdede, at indberetning er unødvendig. Jeg erfarer, at dette standpunkt må opgives”. Dette vakte selvsagt postyr i Grønlands Styrelse, der følte sig angrebet på uberettiget grundlag, og affødte næste dag – efter kontakt mellem Grønlands Styrelse og Udenrigsministeriet – en berigtigelse fra Grønlands Styrelse i samme avis, hvori det kort hed: ”Det må bero på en misforståelse, når det i går i Politiken angaves, at Grønlands Styrelse har haft det ønske ikke at afgive beretning om forholdene i Grønland til mandatkommissionen.”

Hermed var sagen imidlertid ikke lagt død. Den 15. november kunne Tillge-Rasmussen i en ny artikel i Politiken fra New York meddele, at der havde hersket en konflikt mellem Grønlands Styrelse og andre danske myndigheder vedrørende forpligtelsen om at indgive beretning til FN om styret på Grønland og befolkningens vilkår. I går havde Hermod Lannung imidlertid i mandatkommissionen erklæret, at materialet nu blev udarbejdet.¹⁰

I Grønlands Styrelse blev man rasende på Udenrigsministeriet over endnu en gang uden egen skyld at være blevet sværtet, og den konstituerede direktør Ph. Rosendahl tog samme dag affære. Han lod telefonisk Udenrigsministeriet vide, at ”det var overordentligt skadeligt og ubehageligt”, at der gang på gang fra New York kom oplysninger om, at Grønlands Styrelse modsatte sig, at der blev afgivet beretning til de Forenede Nationer. Styrelsen var utsat for talrige opringninger fra journalister i sagens anledning og kunne

vedrørende økonomiske, sociale og undervisningsmæssige forhold, som ifølge den citerede bestemmelse kræves til indberetning for de Forenede Nationers generalsekretær”. Allerede 8. november sendte styrelsen til udenrigsministeriet en pakke med bilag omfattende trykte oplysninger vedr. Grønland. For indholdet af disse se nedenfor note 15. RA, UM. 119. M.2., pk. 1.

⁸ Kopier af rapporten og af den engelske oversættelse. RA, UM. 119. M.2., pk. 1 - Denne første rapport om Grønland omfattede ca. 15 maskinskrevne sider og havde hovedvægten på sundhedsforhold, arbejdsforhold og – især – skoleforhold. Ifølge påtegninger blev teksten modtaget i udenrigsministeriet den 25. november og sendt til delegationen i New York den 27. november 1946; den af udenrigsministeriet foranstaltede engelske oversættelse blev sendt til New York den 30. november 1946.

⁹ Dette fremgik også af Georg Cohns brev til den af ham tilsyneladende nærtstående direktør Frants Hvass, dateret New York den 27. november 1946, RA, UM. 119. M.2., pk. 1, i hvilket det hedder: ”Vedrørende Grønland har der gjort sig forskellige synspunkter gældende inden for delegationen, hvorom jeg bedre kan berette mundtligt, når jeg kommer hjem.” Ifølge Cohn var det store emne for øjeblikket det russiske forslag om at give oplysninger om tropper uden for hjemlandet, hvortil han føjede kommentaren: ”Vi er jo interesseret i at få de fremmede styrker bort, men må tage noget hensyn til, hvorledes dette standpunkt kommer til at virke i det store politiske spil, som spilles her.” Det er ikke helt klart, hvad der sigtes til her; de russiske tropper havde forladt Bornholm i april 1946. Er der tale om de amerikanske styrker på Grønland?

¹⁰ RA, UM. 119. M.2., pk. 1. Referat ”Vedrørende Grønland og de Forenede Nationers pagt kapitel XI”, udateret.

ikke fortsat slå disse hen. Styrelsen måtte gå ud fra, at de af Tillge-Rasmussen kolporterede urigtige oplysninger stammede fra delegationen, hvorfor det var ønskeligt, at der blev givet den fornøden instruktion. Han sagde også om Udenrigsministeriet, ”at der herskede svigende samarbejde mellem de forskellige afdelinger”. Efter denne svada krævede han et møde med Udenrigsministeriet.

På mødet gjorde Rosendahl gældende, at når Grønland Styrelse havde argumenteret for, at Grønland ikke kunne betragtes som et selvstyrende område, var det sket ud fra den betragtning, at dette havde været udenrigspolitisk ønskeligt. Han henviste i den sammenhæng til Udenrigsministeriets beslutning om, hvorledes den danske delegation skulle optræde på den internationale arbejdskonference i Montréal samt til Udenrigsministeriets skrivelse til Grønlands Styrelse af 5. september. Afslutningsvis påpegede han den overordentlige udsatte stilling, Styrelsen for tiden befandt sig i, og anmodede om, at Udenrigsministeriet ville udsende en meddelelse til pressen i overensstemmelse med et medtaget udkast.

I revideret form blev dette bragt i Politiken som en Ritzau-erklæring, men i Rosendahls navn. I erklæringen rekapituleredes Tillge-Rasmussens artikler og det hed afslutningsvis, at Grønlands Styrelse allerede i august måned til Arbejds- og Socialministeriet havde oversendt en redegørelse bilagt statistisk materiale vedrørende de pågældende forhold til brug for den danske delegation ved den internationale arbejdskonference i Montréal i september 1946. Denne redegørelse var samtidig blevet oversendt til udenrigsministeriet, og der havde i sagen stedse hersket fuld overensstemmelse mellem andre danske myndigheder og Grønlands Styrelse. Det nævnte materiale ville blive stillet til rådighed for FN's sekretariat.¹¹

I FN bekendtgjorde den danske delegerede landstingsmand Hermod Lannung i en tale i 4. udvalg den 14. november om formynderskabssystemet, at Danmark også ville sende indberetninger om Grønland, idet han udtalte: ”I should like to avail myself of this opportunity to state that as far as Greenland is concerned Denmark has taken the necessary steps to furnish the information called for in the Charter”. Ved samme lejlighed fik Danmark sæde i det af udvalget nedsatte underudvalg, der skulle behandle sager vedrørende kap. XI og det sydvestafrikanske problem. I dette udvalg sad en repræsentant for hver af de otte kolonimagter, og der blev efterfølgende udpeget medlemmer fra otte andre lande uden kolonibesiddelser.

Tager vi den skildrede udenrigsministerielle uenighed i rapporteringsspørgsmålet i betragtning, er det ikke så lidt ironisk, at Danmark med Lannungs tale – der blev mangfoldiggjort med henblik på udbredelse - og senere optræden rykkede ind som en foregangsmand på rapporteringsområdet. I talen den 14. november understregede Lannung betydningen af, at udvekslingen af informationer baseret på artikel 73 e ”... should take place in an adequate and systematic manner”. Han noterede med tilfredshed, at der var eller ville blive indsendt informationer vedrørende nogle og halvfjérds territorier. Det ville ifølge Lannung være beklageligt, hvis alle disse oplysninger blot blev sammenfattet, arkiveret og formentlig glemt. Han gav også udtryk for sin påskønnelse af, at sekretariatet havde indledt en foreløbig undersøgelse ikke blot af de problemer, der knyttede sig oversendelsen af dokumenter, men også til udnyttelsen af dem. Han

¹¹ En gennemgang af begivenhedsforløbet i notits af 15. nov. 1946; Gennemarbejdet udkast til Ritzau-meddelelse, RA, UM. 119. M.2., pk. 1. – Ph. Rosendahl blev senere landsfoged for Nordgrønland. Død 1974.

understregede, at det i sidste ende var op til generalforsamlingen at afgøre, hvorledes man bedst gjorde brug af materialet.¹² Den danske holdning, således som Lannung fremlagde den her, var tydeligt nok, at det indhentede materiale kunne og burde udnyttes til at fremme levevilkårene i koloniområderne, men at medlemslandene måtte søge at undgå, at materialet udviklede sig til et politisk stridsemne.

Det fremgår af det danske referat af diskussionen i udvalget, at der var stærkt divergerende opfattelser af, hvorledes det indsendte materiale fra områderne skulle behandles. Nogle stater var af den opfattelse, at det nedsatte Formynderskabsråd skulle tage sig af det, andre at det skulle behandles i et til formålet nedsat ad hoc-udvalg. Den danske holdning var tydeligt nok, at man ønskede at undgå en politisering af behandlingen af informationerne, og dette så man bedst sikret ved at FN's sekretariat påtog sig opgaven. Derfor stod Danmark sammen med USA, Storbritannien og Nederlandene bag et resolutionsforslag om, at sekretariatet skulle påtage sig opgaven herunder også foretage en analyse af materialet. I sidste ende vedtog generalforsamlingen imidlertid den 14. december 1946 et cubansk ændringsforslag (resolution 66 I) om nedsættelse af et *ad hoc-udvalg*. Som en kompromisløsning gik kolonimagerne med til forslaget på det vilkår, at udvalget alene skulle foretage en *teknisk* gennemgang af oplysningerne. Danmark afholdt sig fra at stemme ved vedtagelsen af resolutionsforslaget.

Opgaven for udvalget blev, at det skulle gennemgå den af generalsekretæren foranstaltede analyse af informationerne om de ikke-selvstyrende områder med henblik på at hjælpe generalforsamlingen i dens overvejelser over oplysningerne og med henblik på at fremsætte forslag til generalforsamlingen angående de fremgangsmåder, der skulle følges i fremtiden.¹³ Samtidig blev medlemmerne opfordret til at indsende de nyeste disponible oplysninger vedrørende ikke-selvstyrende områder hvert år inden den 30. juni.

Danmark var født medlem af det nye ad hoc-udvalg sammen med de øvrige syv kolonimager. Desuden valgtes Brasilien, Cuba, Indien, Kina, Filippinerne, Sovjetrusland, Uruguay og Egypten. En række internationale organisationer (FAO, ILO, UNESCO m.fl.) blev tillige opfordret til at sende repræsentanter, der kunne rådgive under udvalgets møder.

Den 14. december vedtog generalforsamlingen ligeledes en resolution (67(I)) vedrørende regionale konferencer for repræsentanter for ikke-selvstyrende områder. Medlemmer der havde ansvaret for sådanne områder opfordredes til at indkalde til sådanne konferencer, hvor repræsentanter for befolkningerne i områderne var sikret adgang til at give udtryk for befolkningernes ”ønsker og higen”. Der var tale om et omdiskuteret og efterhånden udvandet filippinsk forslag, der i sin originale version sigtede mod en verdensomspændende konference indkaldt af FN's økonomiske og sociale råd. Forslaget overlevede ved at blive trukket ud af FN-rammen og reduceret til en opfordring til

¹² To kopier af Lannungs tale er vedlagt Henrik Kauffmanns indberetning, dateret New York 15. november 1946. Den ene er en multigraferet version udsendt af ”Danish Information Office”, RA, UM. 119. M.2., pk. 1.

¹³ Udateret delreferat fra den danske FN-delegation: C. Oplysninger vedrørende administration af ikke-selvstyrende områder (Pagtens Kapitel XI). Vedlagt findes dansk oversættelse af resolutionen. RA, UM. 119. M.2., pk. 1.

afholdelse af regionale konferencer. Allerede tidligt havde Danmark dog markeret, at man ikke selv var interesseret i at indkalde til en sådan konference.¹⁴

Lidt ironisk er det også, at den fra København fremsendte rapport om Grønland,¹⁵ der den 30. november blev sendt til FN-delegationen til videresendelse, tilsyneladende ikke blev indleveret til FN. I den danske delegation foreslog man at udskyde afleveringen til 1947. I et notat begrundedes det med, at det i beretningen fra underudvalget var nedfældet, at Danmark havde lovet oplysninger om Grønland. Det var ganske vist stadig muligt at ændre denne tekst til, at Danmark havde afgivet oplysningerne, men ifølge embedsmanden var det ”psykologiske tidspunkt” for i år forpasset. Da Grønlands Styrelse havde gjort et godt arbejde og måske ville blive skuffet, hvis oplysningerne ikke blev afleveret, blev det som kompromis anbefalet at udskyde afleveringen til 1947, hvor den som nævnt skulle ske inden 30. juni, men straks at aflevere til FN den fra København modtagne samling af tryksager vedrørende Grønland. Der blev i den forbindelse også lagt vægt på, at rapporten havde karakter af ”baggrundsmateriale”, og at en række andre stater forventedes i 1947 at aflevere et tilsvarende baggrundsmateriale. Man fik også mulighed for at rette enkelte steder i papiret og opdatere det med hensyn til situationen i Grønland og de forskellige reformplaner, hed det.¹⁶

Det er vel sandsynligt, at man har fulgt Finn Friis’ råd, men det har ikke været muligt at fastslå, hvad delegationen besluttede sig for.

FN-samlingen 1947

Som ventet blev Danmark i sommeren 1947 opfordret til at indsende oplysninger om Grønland inden 30. juni 1947. Det skete gennem en note fra generalsekretærrens sekretariat af 9. juni 1947. I samme note indkaldtes Danmark til møde i ad hoc-udvalget den 28. august 1947 i New York. Med henblik på dette møde var medsendt en foreløbig dagsorden.¹⁷

I slutningen af juni 1947 oversendte Udenrigsministeriet de i Grønlands Styrelse udarbejdede oplysninger om Grønland til den danske FN-delegation. Den skulle så videregive oplysningerne til FN’s sekretariat. Delegationen fik samtidig besked på at oplyse, at Danmark ved det berammede mødet i ad hoc-udvalget ville lade sig repræsentere ved Hermod Lannung.

¹⁴ Jf. Finn Friis’ referat i papiret, ”Regionale konferencer vedrørende ikke-selvstyrende områder”. Sst. Ifølge referatet havde Lannung under diskussionerne i 4. udvalgs 2. underudvalg ”med henblik på Grønland” understreget, at ”man” ikke kunne tænke sig at organisere regionale konferencer i afsidesliggende egne, hvor der ikke var andre ikke-selvstyrende områder i nærheden. En bemærkning herom blev ifølge referatet optaget i underudvalgets beretning. - Det fremgår ikke entydigt af referatets tekst, at Lannung direkte nævnte Grønland.

¹⁵ Kopi af dansk og engelsk tekst, RA, UM. 119. M.2., pk. 1.

¹⁶ Notat ved Finn Friis med overskriften ”Oplysninger vedrørende Grønland”, underskrevet ”F.F. (New York) 6.12.46”, RA, UM. 119. M.2., pk. 1. - Notatet er vedlagt en fortegnelse over det nævnte materiale vedrørende Grønland, der bestod af *Redegørelse til brug for den af Socialministeriet udsendte delegation til den internationale Arbejdskonference i Montréal, 1946; Beretninger og Kundgørelser vedr. Styrelsen af Grønland* (otte numre startende med nr. 3, 1914); *Beretninger vedr. Grønlands Styrelse* (syv numre, 1938-1946); *Beretninger vedr. Grønlands Styrelse. Sammendrag af Statistiske Oplysninger om Grønland* (syv numre, 1942-1946); *Tjenestemedd. vedr. Grønlands Styrelse Nr. 7, 1946; Betænkning afgivet d. 12. juni 1946 af Rigsdagens Grønlandsudvalg*.

¹⁷ Note fra generalsekretærens sekretariat til udenrigsminister Gustav Rasmussen af 9. juni 1947, RA, UM. 119. M.2., pk. 1.

Det var i alt væsentligt den samme tekst, der blev sendt til New York, som den der var blevet udarbejdet i 1946. Som året før var Udenrigsministeriet interesseret i at sikre, at teksten ikke rummede oplysninger af ”politisk” karakter og foranledigede, at enkelte rettelser blev gennemført.¹⁸

Da mødet i ad hoc-udvalget nærmede sig, måtte Udenrigsministeriet tage stilling til den holdning, Danmark skulle antage på mødet. Her blev det afgørende, at briterne spillede ud. I slutningen af juli blev E. Schram-Nielsen fra legationen i London kontaktet af en embedsmand (A.H. Poynton) fra Colonial Office, der gerne ville udlægge den egentlige mening med en aide-mémoire, som han overrakte til danskeren, og som de øvrige medlemmer af ad hoc-udvalget også fik. På mødet gjorde den britiske embedsmand det klart, at briterne var utilfredse med ad hoc-udvalget og ville have overført dets arbejde til 4. udvalg. Man betragtede det ikke som et egnet instrument til behandling af kolonispørgsmål. Man frygtede for, at der ville blive rejst politiske spørgsmål, eksempelvis om de enkelte koloniens administration, hvilket udvalget ifølge briterne ikke egnet til at håndtere. Det var ligeledes inkompotent til at behandle tekniske spørgsmål. Den britiske embedsmand gjorde under mødet opmærksom på, at man gerne så Danmark som rapportør ved udvalget under det kommende møde. Han stillede også spørgsmål om den danske holdning, men da Schram-Nielsen næsten ingen instruktion havde fået fra København, nøjedes han med et ganske vagt svar.¹⁹

Da der i august 1947 skulle udarbejdes en instruktion til Lannung, var holdningen i Udenrigsministeriets ledelse imidlertid klart, at Danmark burde slutte sig til det britiske standpunkt.²⁰ Dette blev tilkendegivet Lannung som en slags instruktion og også uformelt meddelt Colonial Office i London.²¹ Tilslutningen til den britiske holdning blev ikke uddybet eller kommenteret.

Under møderne i ad hoc-udvalget i august og september blev der fra en række landes side arbejdet for at udvide udvalgets kompetencer, således at det også tog spørgsmålet om de politiske fremskridt i de ikke-selvstyrende områder op. Det var ret tydeligt, at den politiske intention var at give FN samme kompetence på koloniområdet, som FN-pagten havde givet FN i forhold til mandatområderne. Begrundelsen var, at det var umuligt at udskille de økonomiske og sociale faktorer fra de politiske overvejelser. Dette standpunkt blev støttet af Kina, Indien, Egypten, Filippinerne og Sovjetrusland, medens USA, Storbritannien, Frankrig, Brasilien, Belgien og Nederlandene var imod ud fra den opfattelse, at analyser af politiske emner lå uden for udvalgets kompetence. Danmark ses

¹⁸ Det fremgår af en korrigered version af den engelske oversættelse af teksten, at bl.a. en omtale – under befolkningsforhold – af de amerikanske tropper, der ifølge teksten var stationeret på ”provisional bases” i overensstemmelse med traktaten af 9. april 1941, helt blev fjernet. – I et brev til Lannung af 28. juni 1947 (Sst.) gjorde Georg Cohn opmærksom på, at det ikke i teksten blev omtalt, at Østgrønland havde en særstilling i spørgsmål om adgang til landet og med hensyn til jurisdiktion, hvilket nærmere blev beskrevet. Der var ikke tid til at ændre teksten, men han skulle om nødvendigt gøre en forklarende bemerkning i FN herom. RA, UM. 119. M.2., pk. 1.

¹⁹ Referat af mødet ved E. Schram-Nielsen dateret London den 29. juli 1947. RA, UM. 119. M.2., pk. 1. – A.H. Poynton var den britiske repræsentant i ad hoc-udvalget.

²⁰ Dette fremgår af Georg Cohns og direktør Hvass’ påtegninger på det af Finn Friis under datoen 18. august 1947 udarbejdede papir ”Ikke-selvstyrende områder. Udarbejdelse af instruktion for den danske repræsentant (LRS. H. Lannung) ved det særlige udvalgs møde den 28. august 1947.” RA, UM. 119. M.2., pk. 1.

²¹ Jf. tekst til telegram til ambassaden i London af 27. august 1947. RA, UM. 119. M.2., pk. 1.

ikke, at have taget standpunkt til spørgsmålet. Derimod blev der opnået enighed om, at kolonimagterne frivilligt kunne sende oplysninger om udviklingen af selvstyrende organer til generalsekretæren. Dette førte 3. november 1947 til vedtagelse af en resolution herom (144 (II)).

Blandt andet som svar på den kritik, der fra flere sider rettedes mod de indsendte rapporter, vedtog man – efter en vis revision af indholdet – et forslag til en standardformular, som blev oversendt fra amerikansk side.

Resultatet af årets arbejde med rapporteringssagen i ad hoc-udvalget og i 4. udvalg var som nævnt vedtagelsen i generalforsamlingen den 3. nov. 1947 af et kompleks af resolutioner (142-146), der skulle forbedre situationen på området. De vigtigste resolutioner var formentlig 142 (II), der indførte den nævnte standardformular for indsendelse af oplysninger, samt 146 (II) i kraft af hvilken der oprettedes et specialudvalg vedrørende oplysninger oversendt i henhold til Pagtens artikel 73. Her var tale om et tydeligt kompromis, som kolonimagterne alene med til under den forudsætning, at udvalget kun skulle foretage en ren teknisk gennemgang af oplysningerne. Danmark blev født medlem af dette udvalg. Udvalget skulle undersøge de oplysninger, der blev indsendt i henhold til artikel 73 e vedrørende de økonomiske, sociale og uddannelsesmæssige i de ikke-selvstyrende områder og sende rapporter til generalforsamlingens overvejelse. Rapporterne kunne rumme de anbefalinger, der skønnedes relevante, dog ikke i forhold til individuelle territorier.²²

Den tidligere nævnte standardform skulle ligeledes anvendes af generalsekretæren i dennes sammenfatning og analyse af oplysningerne. Denne standardform var indeholdt i et annex til resolutionen og omfattede:

- I. Generel information (der ikke behøvedes at udfyldes)
- II. Sociale vilkår
- III. Uddannelsesforhold
- IV. Økonomiske vilkår.

Hver af hovedkategorierne var nøje underinddelt i hovedkategorier. For eksempel skulle det under sundhedsforhold oplyses, hvor mange hospitaler og hospitalssenge, der var i området; hvor mange læger, tandlæger, sygeplejersker, jordemødre og dyrlæger og hvor mange uddannelsesfaciliteter for samme; endvidere nøje oplysninger for dødelighed og specifikt for børnedødelighed, for fødsler etc., etc.

I København var Udenrigsministeriet mest interesseret i at få belyst, hvad de forskellige initiativer i FN betød for Grønland. Allerede i oktober 1947 havde ministeriet meddelt FN-delegationen, at man var interesseret i at få en oversigt over, hvad årets arbejde vedrørende ikke-selvstyrende områder havde af praktisk betydning for Grønland. En sådan oversigt stillede Lannung ministeriet i udsigt.

I januar 1948 meddelte Lannung ministeriet, at han mundtligt havde givet vicedirektør Eske Brun yderligere oplysninger og nærmere kommentarer til de vedtagne resolutioner. Han fortalte også, at han havde erklæret sig rede til at være til disposition med råd og

²² En ret omfattende gennemgang af udvalgets baggrund, dets opgaver og beføjelser findes i et referat af 24. maj 1948 af Finn Friis med kontinuation ved E. Schram Nielsen af 25. maj 1948. Det bærer overskriften ”Udvalget vedrørende oplysninger om ikke-selvstyrende områder: udvalgets opgaver og Danmarks repræsentation i udvalget”. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 1.

vejledning ved udarbejdelsen af beretningen til FN's sekretariat.²³ Hermed syntes det nære samarbejde mellem Lannung og Grønlands Styrelse/Grønlandsdepartementet, der karakteriserede de følgende år, at være indledt.

FN-samlingen 1948

Kravet om at efterkomme den udvidede indberetningsopgave, som vedtagelsen af resolution 142 (II) medførte, stillede i begyndelsen af 1948 Grønlands Styrelse over for en opgave, den ikke følte, at den havde kapacitet til at løse. Eske Brun skrev i februar 1948 til udenrigsråd J.R. Dahl i Udenrigsministeriet, at han i nogen tid havde tænkt over, hvorledes opgaven i forhold til FN kunne løses. Han skrev: "Forholdet er jo det, at det sæt af oplysninger, som kræves på dette felt, er meget omfattende og detailleret og i virkeligheden kræver en statistisk organisation, som vi slet ikke er i besiddelse af. Da jeg er klar over, at det kan få den allerstørste betydning for vor internationale prestige som kolonimagt, at denne opgave bliver løst rigtigt og til bunds, har dette derfor problem voldt mig nogen bekymring". Han kunne ikke se anden løsning, end at Styrelsen udvidede sit personale med en statsvidenskabelig sekretær og tilføjede, at en sådan statistiker kunne få talrige andre opgaver af stor økonomisk betydning ved tilrettelæggelsen af det grønlandske erhvervsliv.

Han spurgte til sidst, om Styrelsen kunne vente Udenrigsministeriets støtte i forbindelse med en henvendelse til Finansministeriet med henblik på ansættelsen.²⁴

Den danske holdning til ad hoc-udvalget kom klart til orde i foråret og sommeren 1948, da man overvejedes sammensætningen af den danske repræsentation til ad hoc-udvalget. Det blev tydeligt tilkendegivet, at Danmarks interesse for udvalgets arbejde skyldtes Grønland, og at man ønskede at dets arbejde forblev af teknisk natur. I det af Finn Friis udarbejdet referat om udvalget af 24. maj 1948 understregedes dette sidste forhold, idet det bemærkedes at udvalget kunne komme med saglige indstillinger, men alene vedrørende tekniske spørgsmål og ikke med hensyn til de enkelte territorier. Ifølge kontorchefen ville den vigtigste opgave for udvalget "formentlig være at lette udvekslingen af erfaringer mellem kolonilandene og navnlig henlede opmærksomheden på metoder, der har vist sig særlig anbefalelsesværdige". Samtidig var han på ingen måde blind for, at der var lande, der ønskede at politisere arbejdet.²⁵

For at understrege udvalgets tekniske natur foreslog samme referent, at repræsentationsopgaven ved udvalgets møder blev overdraget til en embedsmand og i sagens natur en embedsmand fra Grønlands Styrelse. Af hensyn til den almindelige baggrund kunne det overvejes også at sende en udenrigsministeriel embedsmand.

²³ Kopi af Georg Cohns brev til Grønlands styrelse af 3. oktober 1947; Lannung til udenrigsministeriets FN-kontor, dateret København 15. januar 1948, med genpart af brev til direktør K. Oldendorff, Grønlands Styrelse af 12. januar 1948. RA, UM. 119. M.2., pk. 1.

²⁴ Eske Bruns underhåndsbrev til J.R. Dahl af 10. februar 1948. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 1. - I et brev af 27. februar 1948 spurgte Grønlands styrelse formelt udenrigsministeriet, om det kunne støtte ansøgningen. Af et brevudkast synes at fremgå, at udenrigsministeriet på et tidspunkt i marts 1948 gav støtte til ansøgningen. Sst.

²⁵ Sst. – I en notits af 30. juni 1948 vedrørende besættelsen af delegationens poster skrev J. Rechendorff fra udenrigsministeriets FN-afdeling: "Danmarks interesse i udvalgets arbejde skyldes først og fremmest Grønland, og det er derfor naturligt, at Grønlands styrelse repræsenteres på møderne". RA, UM. 8.U.83.a., pk. 1.

Enden på sagen blev, at man af kontinuitetsmæssige hensyn opfordrede Hermod Lannung til at deltage endnu en gang, og desuden tilmeldte kontorchef P.P. Sveistrup som ”teknisk rådgiver”. Delegationen skulle ledes af den danske gesandt i Bern Hans Jakob Hansen.

Årets rapport til FN blev som tidligere udarbejdet i Grønland Styrelse, der 21. juli sendte udkastet til Udenrigsministeriet. Man fulgte nu den standardformular, som Generalforsamlingen i 1947 havde vedtaget for rapporterne vedrørende de ikke-selvstyrende områder. Det førte helt naturligt til en markant forøgelse af indberetningens sideantal.²⁶

Udenrigsministeriet havde ingen bemærkninger til rapportens substans, idet indholdet var upolitisk, som det hed, og idet der intet blev nævnt om USA's forhold til Grønland eller om andet, der kunne gøre det betænklig for Udenrigsministeriet. Ministeriet mente dog, at sproget i den engelske oversættelse var gammeldags og sine steder for direkte. Det fremførte en række rent sproglige ændringsforslag.²⁷

I brev af 13. august 1948 oversendte den danske FN-delegation den engelske version af den udarbejdede rapport.²⁸ Den var vedlagt 9 officielle og to ikke officielle videnskabelige publikationer (alle dansksprogede). Den 20. august udsendte FN en uklassificeret engelsksproget sammenfatning af den danske rapport (General Assembly A/570 af 20. august 1948 på 9 sider). Det var denne version, det danske Udenrigsministerium gav en journalist fra dagbladet ”Land og Folk”, der ønskede at skrive om sagen.

I indberetningen til FN om forholdene i Grønland fra 1948 meddeles det som afslutning på afsnittet om de administrative forhold i Grønland, at den danske regering agtede at lade fortage indgående undersøgelser fra 1948-49 ”af muligheden for en ændring af hele den grønlandske administration, således at spørgsmalet om etableringen af Grønland som en ligeberettiget del af det danske kongerige vil kunne tages op til afgørelse”. I den af FN til offentligheden (hovedrapporten var klassificeret) udsendte kortfattede udgave af rapporten, blev dette gengivet således: ”It is the intention of the Danish Government to inquire during 1948-49 into the question of establishing Greenland as a part of Denmark on an equal footing with the rest of the Kingdom.”

Hermed havde man signaleret til FN's medlemmer, at man agtede at foretage dybtgående overvejelser om ændring af Grønlands kolonistatus.

Ansvaret for indberetningens formuleringer omkring ændringen af Grønlands status var Eske Bruns og Udenrigsministeriets, men gik formentlig i sidste instans til Bruns chef statsminister Hedtoft. Som vi har set i afsnittet om debatten havde Brun plæderet for en ændring i årevis. I januar 1948 sagde han til Ekstrabladet, at hele arbejdet gik ud på at

²⁶ Kopi af årets Grønlandsrapport med en del blyantsrettelser på RA, UM. 119. M.2., pk. 1. – Sidetallet var dette år 46 maskinskrevne sider.

²⁷ Notits af Paul Fischer af 23. juli 1948 og med kontinuation ved E. Schram-Nielsen af 24. juli 1948. Den sidste klagede over, at teksten på enkelte punkter var ”lidt hårdt affattet: Side 10, afsnit 3: no labour organisations exist; Side 11, afsnit 5: no regulations concerning labour protection; Side 20: no social insurance scheme exists; Side 23: ”no penal code exists”. Ifølge Schram-Nielsen burde man snarere have skrevet, at der ikke havde været behov for disse foranstaltninger.

²⁸ I maj 1949 gjorde FN-embedsmanden Wilfrid Benson Hermod Lannung opmærksom på, at man havde fået rapporten fra 1948 for sent. Lannung gav straks meddelelsen videre. Kopi af brev til Lannung af 16. maj 1949, RA, UM. 119. M.2., pk. 2.

gøre Grønland til et dansk amt. Så sent som 1. juni 1948 havde han i en artikel i Grønlandsporten konkluderet, at grønlænderne i enhver henseende burde ligestilles med danske borgere.²⁹

Som medspiller i offentligheden havde Brun som tidligere nævnt Hermod Lannung, der på et politisk møde i april 1948 argumenterede for, at nu burde Grønland gøres ligeberettiget. Der burde i det mindste i den nye grundlov være en løfteparagraf om grønlandsk repræsentation i rigsdagen. På det radikale venstres landsmøde i juni 1948 fremførte Lannung igen behovet for en løfteparagraf i den nye grundlov om grønlandsk repræsentation i rigsdagen. Den af Lannung skildrede baggrund var den samme som tidligere, nemlig at den truende udvikling i kolonispørgsmålet kunne bringe suveræniteten over kolonierne i fare.³⁰

Møderne i 4. udvalg

Ifølge den danske vurdering var møderne i 4. udvalg i 1948 præget af stærkere konfrontation end tidligere. Det var tydeligt, at den kommunistiske lejr havde anlagt en skarpere linje i kolonispørgsmålet. Det var den danske opfattelse, at Sovjetunionen i Specialudvalget benyttede indberetningerne om koloniområderne som et angrebspunkt, idet man dels klagede over indholdet af indberetningerne, dels søgte at udvide indberetningspligten. Sovjetunionen ønske således at få gennemført, at indberetningerne fremover skulle indeholde data om udviklingen af selvstyreorganer i koloniområderne og om de lokale befolkningers deltagelse i samme. Det skulle også være muligt for private personer og grupper at komme til orde i rapporterne. De sovjetiske forslag blev dog stemt ned.

Danmark fik en ikke ubetydelig rolle at spille i dette spil, idet Hermod Lannung blev udpeget til rapportør for specialudvalget, der mødtes i Genève fra 2. til 17. september og i Paris fra 23. september 1948. Udpegningen vidnede om, at danskeren i kraft af sin viden om kolonispørgsmål og sine kontakter var rykket op i en international position. At dømme ud fra formuleringerne i Lannungs indlæg søgte han i rapporteringen at dæmpe den åbenlyse konfrontation, der fandt sted. Den 6. oktober fremlagde han ”efter præsidentens anmodning” i 4. udvalg specialudvalgets rapport (A/ 593 af 1. oktober 1948). I indlægget betonede han de kompromiser, der var gjort under arbejdet med rapporten, og behandlede ligeledes diskussionen, om komiteen skulle fortsætte eller ej. Til sidst knyttede han kommentarer til de fire resolutionsudkast, der blev fremlagt, jf. nedenfor. Han behandlede ikke Grønlandsspørgsmålet.³¹

Under Hermod Lannungs indlæg den 14. oktober 1948 (i Paris) under generaldebatten i 4. udvalg om beretningen fra specialudvalget vedr. oplysning om ikke selvstyrende områder benyttede han lejligheden til at bringe Grønland ind i debatten, omend han alene specifikt omtalte de økonomiske planer for Grønland og ikke gik ind på det politiske, idet han sagde: In this connection I should like to refer to the information transmitted this year by the Government of Denmark to the Secretary General under Chapter XI of the Charter. This document contains, I believe, a satisfactory and comprehensive indication

²⁹ Axel Kjær Sørensen, ”Ophævelsen af Grønlands kolonistatus – et grønlandsk krav?”, *Historie*, bd. 12, 1977, s. 172. Referencen til *Ekstrabladet* bygger på *Grønlandsporten* 16. februar 1948, s. 69.

³⁰ Axel Kjær Sørensen, *Sst.*

³¹ Jf. Lannungs indberetning til udenrigsministeriet dateret Paris 6. oktober 1948. Lannung vedlagde specialudvalgets rapport (A/593) samt kopi af fremlæggelsestalen for 4. udvalg. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 1.

of the Danish Government's plan for the political development of Greenland". Videre sagde han: "I our view political development must go hand in hand with economic, social and cultural development and so that a useful interaction between one and the other may take place. Accordingly it is the aim of the Danish Government to continue to improve the economic conditions in Greenland along the lines of a freer economy. A far-reaching plan for developing and strengthening the economic life of the country is already in the execution as may be clearly seen from the information transmitted by my government".

Afslutningsvis hed det: "In conclusion I am glad to be able to say that the welfare of the people of Greenland has been and always remains the first consideration of the Danish Government, Parliament and People." Talen rummede en positiv vurdering af samarbejdet i Specialudvalget og også af Pagtens art. XI, der ifølge Lannung havde bidraget til at forbedre de økonomiske, sociale og uddannelsesmæssige vilkår i territorierne. Han udtalte tillige, at Danmark var enig i den opfattelse, at overbringelsen af politiske oplysninger i indberetningerne til FN var frivillig, men at Danmark glædede sig over i fremtiden, som det var sket i fortiden, at bringe sådanne meddelelser.³²

Der var tale om et af de hidtil længste indlæg, kolonimagten Danmark havde holdt i FN om sine visioner for det grønlandske samfund først og fremmest på det økonomiske område. Der var selvsagt i dette forum ikke tale om nogen problematisering af den grønlandske virkelighed. I glatte, generelle formuleringer tegnedes billede af et lille samfund, der af en velmenende administrerende magt blev hjulpet ind i en ny tid. Det ses ikke, at Hermod Lannung blev kommenteret eller modsagt. Først og fremmest viste hans indlæg vel, at de 20.000 grønlænderes skæbne ikke uventet havde en begrænset plads i det store opgør med den kolonialistiske fortid, der var ved at tage form. Det ses ikke, at andre magter i disse år stillede spørgsmålstege ved det billede af situationen, de danske udsendinge fremmalede.

Af stor betydning for afkoloniseringsspørgsmålet i de kommende år blev vedtagelsen af resolution 222 (III) af 3. november 1948. Ifølge den kunne generalforsamlingen for fremtiden kræve indsendelse inden seks måneder af relevant konstitutionel dokumentation for at godkende, at en stats indberetningspligt ophørte. Resolutionen byggede på et indisk forslag og blev fremsat, efter at Specialkomiteen havde afsluttet sit arbejde. Indien gjorde opmærksom på, at Frankrig og Storbritannien i 1947 havde undladt at indsende oplysninger om visse territorier på grund af konstitutionelle forandringer, som ifølge de ansvarlige regeringer betød, at visse territorier ikke længere var ikke-selvstyrende områder (A/385 af 18. sept. 1947). Indien påpegede under møderne, at USA gav oplysninger af politisk karakter til FN og ikke som Storbritannien gemte sig bag en bogstavelig fortolkning af art. 73e.³³ Af kolonimagerne stemte Danmark sammen med USA og Holland for resolutionen. Det fremgår dog af Lannungs bemærkning i en indberetning, at man gerne havde været den foruden. Lannung skrev, at USA og

³² Information from Non-Self-Governing Territories. Statement by Mr. H. Lannung (Denmark). Ifølge den danske delegations fremsendelsesbrev, dateret Paris den 14. oktober 1948, var indholdet af Lannungs indlæg samme dag "indgående drøftet i den danske delegation". RA, UM. 8.U.83.a., pk. 1.

³³ Jf. FN-rapporten om arbejdet i 4. udvalg (A/695: Information from non self-governing territories. Report of the Fourth Committee) af 26. okt. 1948. Lannung var rapportør. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 2.

Danmark havde været med til at ændre og forbedre forslagets tekst i et uformelt underudvalg, ”således at den blev acceptabel efter omstændighederne”.³⁴

De danske reservationer over for forslaget kom til udtryk ved afstemningen i 4. udvalg om resolutionen, idet man tilsluttede sig en amerikansk erklæring af følgende indhold: ”Når min regering stemmer for denne resolution, er det ud fra den forudsætning, at indsendelsen af de oplysninger, der anmodes om, ikke ændrer den ret, der består for hver administrerende stat til selv at afgøre de under dens suverænitet værende områders forfatningsmæssige stilling og status”.

Denne amerikanske erklæring kom til at spille en hovedrolle for den danske FN-politik vedrørende Grønland i den kommende periode.

Af umiddelbar betydning for de danske myndigheder var resolution 219 (III), der bestemte, at Specialkomiteen også skulle mødes i 1949, uden at der herigennem blev præjudiceret noget med henblik på fremtiden. Praktisk betydning for Danmark havde tillige resolution 218 (III), der ligeledes blev vedtaget den 3. november 1948. Den indbød medlemslandene til at sende til generalsekretæren ”de nyeste oplysninger, der står til deres rådighed” så tidligt som muligt og senest seks måneder efter udløbet af det pågældende territoriums regnskabsår. Det betød for Danmarks vedkommende, at rapporten om Grønland skulle afleveres senest 30. juni. I resolutionen bemærkedes det, at tidligere indsendt materiale ikke behøvede at blive indsendt igen.

Definition af begrebet ”ikke selvstyrende område”

I forbindelse med forberedelserne til FN-møderne i efteråret 1948 dukkede som omtalt spørgsmålet om definitionen af begrebet ”ikke-selvstyrende områder” op.

I et brev af 20. sept. 1948 til Udenrigsministeriets folkeretsspecialist dr.jur. Georg Cohn udbad Hermod Lannung, der var rapportør for 4. udvalg sig ”gode råd” i anledning af, at han forventede under mødet i udvalget at definitionsspørgsmålet vedrørende ”ikke-selvstyrende områder” ville komme op i 4. udvalg og i plenarforsamlingen. Anledningen var Indien, der i et working paper af 15. sept. 1948 – hvor Indien også klagede over, at udvalget havde for lidt tid og burde have to årlige møder – havde påpeget, at en administrerende magt, der ikke blev nævnt – der var tale om Frankrig – havde holdt oplysninger tilbage for FN med begründelsen, at udtrykket ”non-selfgoverning people” behøvede at defineres retligt, hvorfor en klargøring blev foreslået, så den administrerende magt kunne anerkende sit forpligtigende ansvar i henhold til art. 73e.³⁵

I brevet til Cohn tilkendegav Lannung sin egen holdning, idet han skrev, at han så således på sagen, ”at det er af interesse for kolonimagerne i almindelighed og for Danmark i særdeleshed, fsv. som vi forhåbentlig snart vil give Grønland en status, der skal bringe Grønland udenfor Kap. XI, at en eventuel definition bliver således, at der stilles rimelige eller beskedne krav for, at betingelserne for at falde uden for Art. 73 kan siges at være opfyldte.”

³⁴ FN-delegationens indberetning udarbejdet af H. Lannung dateret Paris, den 10. november 1948 indsendt med følgeskrivelse undertegnet af F. Hvass og dateret Paris den 11. november 1948. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 2.

³⁵ Det indiske arbejdspapir er trykt i *Draft Report of the Rapporteur A/AC.17/13/Add. 1* af 15. sept. 1948. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 1.

Ifølge Lannung var der hos nogle af ”anti-koloniale” (Lannungs anførselstegn) magter – nævnt blev Sovjetunionen, Indien, Kina – nogen tilbøjelighed til at hævde, at der for de nævnte områder kun eksisterede alternativet fortsat kolonistatus eller a) selvstyre (med deraf følgende ret vidtgående selvstændighed) eller b) fuld uafhængighed, men specielt Frankrig og Danmark havde klart fastholdt linjen ”at opnåelse af status som principielt ligeberettiget del af riget selvfølgelig også var et alternativ”. Han bad om et svar i løbet af få dage.³⁶

Lannungs brev forte til overvejelser så vel i Grønlands Styrelse som i Udenrigsministeriet. Styrelsen svarede den 28. sept. Udenrigsministeriet, ”at styrelsen ville sætte pris på, om definitionen kunne få en sådan form, at en ændring i Grønlands statsretlige stilling ville have mulighed for at bevirke, at Grønland kom til at falde uden for bestemmelserne i artikel 73 (Kap. XI).³⁷

I Udenrigsministeriet udarbejdede fuldmægtig Schram-Nielsen en notits i sagen af 5. oktober 1948. Heri citerede han indledningsvis det ønske, som Styrelsen havde fremsat og skrev derefter: ”I betragtning af, at charterets tekst benytter ordene (art. 73) ”a full measure of self-government” vil det sikkert være vanskeligt at definere begrebet ”ikke selv-styrende område” således, at en ikke gennemgribende ændring af Grønlands status vil medføre, at landet betragtes som faldende uden for definitionen. En eventuel indsats med et sådant formål må formentlig koncentrere sig om en definition af ordet ”self-government” og stille dette op modsat ”independence” og derigennem søge opnået, at et rent lokalt styre betragtes som opfyldende betingelsen for ”self-government”.

Den 8. oktober afsendte Cohn så svaret til Lannung i Paris på brevet af 20. sept. Svaret bestod af det ovenfor citerede stykke fra Schram-Nielsens notits samt et kort referat af Grønlands Styrelsес ovenfor citerede standpunkt.³⁸ Cohn kom således ikke med et eget bidrag til klargøring af problemet.

Hvad havde de danske myndigheder så tilkendegivet i et noget knudret sprog. For det første havde man sagt, at hvis man ønskede at få ophævet pligten til at sende oplysninger til FN i henhold til art. 73e, kunne det ikke ske som konsekvens af en beskeden ændring af Grønlands status. Det skulle kunne hævdes, at Grønland havde fået ændret sin status til selvstyrende område. Det forte så straks videre til, hvad et selvstyrende område var i den folkeret, der tog udgangspunkt i FN-pagten. Ud fra den forudsætning, at begrebet ”selvstyre” var tvetydigt og kunne dække mange forhold – og kunne stilles op som modbegreb til ”uafhængighed” (et begreb der ikke omtales i art. 73) – foreslås det så at anvende en så bred definition af ”selvstyre”, at det kunne siges at være opnået gennem et lokalt selvstyre.

FN-samlingen 1949

Grønlandsrapporten af 1949 blev dette år fremsendt afsnitsvis fra Grønlands Styrelse til Udenrigsministeriet. Den 25. maj 1949 afsendtes herfra den engelske version til FN-repræsentationen med henblik på videregivelse til FN’s generalsekretær.

³⁶ Hermod Lannung til Georg Cohn, dateret Paris den 20. september 1948. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 1.

³⁷ Brev underskrevet af vicedirektør Eske Brun 28. september 1948. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 1.

³⁸ Notits af 5. oktober 1948 udarbejdet af Schram-Nielsen med påtegning af C.A.C. Brun (”Sagen henstilles forelagt Dr. Cohn”); Cohns svar til Hermod Lannung af 8. oktober 1948. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 1.

Rapporten omtalte bl.a. den klimaændring, der havde gjort farvandene ved Grønland meget rige på fisk og muliggjort en omlægning af erhvervslivet fra jagt til fiskeri, men også nødvendiggjorde en større koncentration af befolkningen end tidligere. I den forbindelse blev der bemærket, at den danske regering og landsrådet befandt sig i overvejelser med hensyn til at få monopolet og besejlingsforbuddet begrænset eller helt ophævet. Under den indre politik omtaltes spørgsmålet om en adskillelse mellem den dømmende og den udøvende myndighed og landsrådenes ønske om ophævelsen af forskelsbehandlingen i retlig henseende mellem danskere og grønlændere. Grønlands Styrelse havde for dette punkts vedkommende anvendt udtrykket, at der i den grønlandske befolkning herskede ”nogen utilfredshed med den gældende ordning”. Dette var ikke uventet for stærkt for Udenrigsministeriet og blev erstattet af ”visse ønsker om ændringer i den gældende ordning”.³⁹

Også i 1949 blev det nødvendigt at rette i rapportens tekst efter afleveringen til FN. Da Lannung fik rapporten til gennemlæsning, savnede han (på udkastets side 81) sidste års tilslagn om, at Grønlands befolkning i principippet ville blive ligeberettiget og fik eftersendt en rettelse af dette indhold (“... in such a way that the Greenland population in principle will be placed on an equal footing”). I slutningen af august 1949 blev det ligeledes nødvendigt at sende et rettelsesblad til FN, idet en sagkyndig havde gjort opmærksom på to ikke uvæsentlige fejl i rapportens sygdomsafsnit.⁴⁰

I 1949 var det også Hermod Lannung og P.P. Sveistrup, der repræsenterede Danmark i specialkomiteen. Udenrigsministeriet havde som tidligere den opfattelse, at opgaven at repræsentere Danmark kunne løses af en enkelt embedsmand fra Grønlands Styrelse, der havde kendskab til FN's procedurer. Men da spørgsmålet om repræsentationen skulle afgøres, anbefalede Udenrigsministeriet dog, at Lannung og Sveistrup fortsatte deres samarbejde, idet – som det hed i et udenrigsministerielt referat – ”d'herr. Lannung og Svejstrups erfaringer supplerer hinanden på en overordentlig nyttig måde”. Det var dog en forudsætning, at Lannung ville være til stede ved generalforsamlingen i sin egenskab af at være dansk FN-delegeret.⁴¹ Hvilket han blev udpeget til. Det kan bemærkes, at Lannung og Sveistrup begge var politisk aktive inden for det radikale venstre.

Ved mødet i specialkomiteen, der dette år afholdtes ved Lake Success, New York, fra 25. august til 12. september blev modsætningerne, ifølge hvad Lannung på egen og Sveistrups vegne efterfølgende indberettede,⁴² trukket skarpere op mellem de ”udprægede” kolonilande – hvortil han ikke henregnede Danmark – og lande som Indien, Kina, Egypten og sydamerikanske lande end året før. Det blev bemærket, at Belgien, der plejede at være den mest ”hårdkogte” kolonimagt (Lannungs formulering) og stod for, at art. 73 alene omfattede en ren oplysningspligt, dette år blev støttet af Storbritannien. Det

³⁹ Dansk version af årets Grønlandsrapport på RA, UM. 8.U.83.a., pk. 2. En engelsksproget version findes på RA, UM. 8.U.83.a/49-54 samt bilag; Notits af 23. april 1949 ved Birger Kronmann. Det nævnte ændringsforslag skyldtes chefen for ministeriets politisk-juridiske afdeling C.A.C. Brun. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 2.

⁴⁰ Rettelserne af to oversættelsesfejl var følgende: Man ønskede indføjet udtrykket ”tuberculin-negative children” – i stedet for ”tuberculosis-negative children” - for at vise, at alle børn i Grønland var tuberkulinprøvet. Værre var at rapporten ved at anvende udtrykket ”typhus” yderst uheldigt gav det indtryk, at der havde været en pleptyfuslignende epidemi i Grønland. Udtrykket skulle erstattes med ”typhoid fever”. Grønlands styrelse til udenrigsministeriet 19. august 1949 og udenrigsministeriet til FN-delegationen af 25. august 1949. RA, UM. 8.U. 83.a., pk. 2.

⁴¹ Notits af Finn Friis af 21. januar 1949. RA, UM. 119.M.2., pk. 2.

⁴² Hermod Lannung til Finn Friis, dateret New York den 13. september 1949. RA, UM. 119.M.2., pk. 2.

fremgår – af rapporten over møderne i komiteen – at briterne i et længere principielt indlæg protesterede kraftigt imod, at komiteen gennem resolutionsudkastene nu i hovedsagen tog substansspørgsmål op. De hævdede, at dets opgaver alene bestod i at tage sig af procedurespørgsmål. FN-pagten havde etableret et apparat til administration af formynderskabsområderne, men ikke et for de ikke-selvstyrende områder. Pagtens skabere havde bevidst etableret denne forskel. Det var intet i pagten, der krævede, at kolonimafter skulle stå til ansvar for (accounting) de ikke-selvstyrende områder. Storbritannien syntes således at lægge op til et principielt opgør omkring specialkomiteens arbejde. Frankrig og Belgien støttede briterne. Frankrig havde dog ikke noget imod, at udvalget mødtes endnu en gang næste år for at gøre et sidste proceduremne færdigt.⁴³

Ifølge Lannung havde Danmark under mødet holdt en midterkurs ligesom USA sammen med New Zealand og Sverige og i nogen grad Australien. Det eneste af udvalgets seks resolutionsforslag, om hvilket der ifølge Lannungs og Sveistrups indberetning af 13. september var ”virkelig dybtgående strid”, var resolutionsforslaget om specialkomiteens fremtid.

Da spørgsmålet om komiteens ophør eller fortsatte eksistens – permanent eller for et, to eller tre år – nærmede sig afgørelsen, udbad den danske delegation sig den 3. september en instruktion fra Udenrigsministeriet i spørgsmålet. Delegationen skitserede som baggrund, at Storbritannien, Frankrig og Belgien uden tvivl foretrak, at komiteen ophørte, men at USA ”fortroligt” havde oplyst, at det foretrak en forlængelse på to til tre år, idet man frygtede, at plenarforsamlingen ellers ville gøre komiteen permanent. USA havde også tilkendegivet, at det ønskede, at Danmark på grund af sin ”gode position” stillede forslag om sin foretrukne løsning.⁴⁴ USA havde med andre ord taget initiativet for at vinde tid i spørgsmålet om specialkomiteens fremtid og havde tiltænkt Danmark en lille rolle i dette spil.

Der skulle træffes en hurtig afgørelse i København, men som tidligere var meningerne i Udenrigsministeriet delte. Finn Friis tilrådede i et udkast til instruktion, at komiteen nu blev afskaffet, idet det havde haft tre år til at løse sin hovedopgave – der ifølge Friis bestod i at løse en række vigtige procedurespørgsmål. Han justerede dog sin position efter at have talt med såvel Lannung, der endnu ikke var afrejst, og Eske Brun. De gik begge ind for en fortsættelse på tre år. Instruktionen kom herefter til at lyde på, at muligheden af et dansk forslag blev holdt åben nogle dage. Skulle der tages standpunkt inden, skulle der stemmes for fortsættelse indtil tre år eller subsidiært for ophør.⁴⁵

De taktiske hensyn var udsaggivende for beslutningen, hvad Lannung heller ikke lagde skul på. Det uddybede han i den tidligere citerede indberetning (af 13. sept.), han og Sveistrup indsendte, efter at møderne i komiteen var afsluttet, idet han skrev: ”at meget taler for, at det er en fordel at tage diskussionerne i det snævre og paritetiske særlige udvalg, der arbejder forud for forsamlingen og bl.a. af denne grund ikke i særlig grad har facade imod offentligheden, frem for i 4. kommission og forsamlingen, som jo ville blive

⁴³ De forskellige indlæg er gengivet i Report of the Special Committee. United Nations General Assembly A/923 af 15. september 1949. Et eksemplar findes på RA, UM. 119.M.2., pk. 2.

⁴⁴ Telegram fra FN-delegationen til udenrigsministeriet af 3. september 1949. UM. 119.M.2., RA, pk. 2 – Indholdet af telegrammet blev 5. september kommunikeret videre til Eske Brun og Hermod Lannung.

⁴⁵ Referat til FN-kontoret: ”Ikke selv-styrende områder”. Udarbejdet af Paul Fischer og dateret 15. august 1949. Med kontinuation ved samme af 7. september 1949. RA, UM. 119. M.2., pk. 2.

eneste forum, hvis ingen komité nedsættes. Diskussionen bliver herved trods alt mere saglig og mindre propagandabetonet, end det ellers ville blive tilfældet”.

Under drøftelserne i komiteen om dens fremtid, hvor en række tredjeverdenslande fremsatte resolutionsforslag om en permanent komité, blev det afgørende, at USA – formentlig for ikke at forære Øst en propagandafordel i den stadig mere skærpede konflikt mellem Øst og Vest – ikke ønskede et opgør om komiteen. USA forsvarede sit standpunkt med, at komiteens indsats ikke havde været af en sådan karakter, at det retfærdiggjorde en permanent løsning. Der var derfor behov for en yderligere prøveperiode, og man foreslog et treårs program, inden for hvilket konkrete økonomiske, sociale og uddannelsesmæssige emner skulle behandles med ét år til hver kategori.

Efter at forslaget om en permanent komité var blevet stemt ned, kunne der dannes flertal for det amerikanske forslag, som Danmark også støttede. Der blev således ikke brug for det danske indlæg, og at dømme efter den udarbejdede rapport over arbejdet i specialkomiteen tog Danmark ikke ordet i debatten.⁴⁶ Det amerikanske resolutionsforslag blev vedtaget med otte stemmer for (heriblandt Sovjetunionen), fire stemmer imod (Storbritannien, Frankrig, Belgien og Nederlandene), medens fire afholdt sig fra at stemme, heriblandt Sverige. Det amerikanske forslag om en prioritering af arbejdsopgaverne blev retningsgivende for de følgende års arbejde.

I 4. udvalg, som Hermod Lannung fik den ære at blive formand for dette år, fortsatte de skarpe og principielle udvekslinger omkring de fremlagte resolutionsudkast.

Ikke mindst i det for Danmark meget relevante faktorspørgsmål blev der tilkendegivet markante meningsforskelle. Ifølge Polen, der tilsyneladende havde fået opgaven at føre angrebet på østblokkens vegne, havde kolonimagterne ikke forstået den afgørende forandring, der skete med hensyn til deres stilling ved FN-pagtens vedtagelse. Kolonimagterne søgte nu at skjule sig bag suverænitetsbegrebet. Over for kolonimagternes opfattelse, at de alene var berettiget til at afgøre, om et territorium var selvstyrende eller ej, henviste Polen til resolution 66 (I) og fastslog, at når generalforsamlingen havde udtalt sig om, hvilke territorier, der måtte anses som ikke-selvstyrende, var det alene generalforsamlingen, der ved at overføre et ikke-selvstyrende område til de selvstyrendes gruppe kunne befri den pågældende kolonimagt for i fremtiden at indsende oplysninger om vedkommende territorium. Polen blev bl.a. støttet af Egypten, der bemærkede, at hvis kolonimagterne selv kunne afgøre, hvilket territorium der er eller er blevet selvstyrende, ville det gøre pagtens bestemmelser illusoriske.

Disse udtalelser blev skarpt imødegået af Storbritannien, Frankrig og Belgien. Storbritannien modsatte sig, at pagtens kapitel XI blev fortolket udvidende, og Belgien gik imod, at specialkomiteen søgte at tiltage sig den kompetence, som formynderskabsrådet havde på sit felt. Den sidste britiske salut kom i generalforsamlingen den 1. december, hvor den britiske delegerede Hector McNeil protesterede skarpt mod alle forsøg på at ændre FN-pagten ved ”backdoor-methods” og sagde, at 4. udvalg var blevet et andet udtryk for uansvarlig kritik (”a byword for irresponsible criticism”). Storbritannien beklagede, at landet måtte stemme imod alle 10 resolutionsforslag. FN-samlingen i 1949 kom til at byde på nogle af de skarpeste

⁴⁶ Report of the Special Committee. United Nation General Assembly A/923 af 15. september 1949. Eksemplar på RA, UM. 119.M.2., pk. 2.

sammenstød, organisationen havde været vidne til, og det undrer ikke, at den besked, den danske FN-repræsentation ved den endelige aforrapportering sendte tilbage til København var, at der eksisterede en ”overordentlig skarp” modsætning mellem kolonimagterne og de ikke-kolonibesiddende magter. Man hæftede sig i indberetningen specifikt ved, at de tre vesteuropæiske kolonimagter stemte imod resolutionen om fornyelsen af specialkomiteen og om faktorundersøgelsen og forventede ”betydelige vanskeligheder i fremtiden på dette område”.⁴⁷

Den 13. september udbad William Borberg sig fra Udenrigsministeriet en redegørelse for planerne vedrørende Grønlands fremtidige udvikling til eventuel brug under generaldebatten. Udenrigsministeriet udbad sig derpå en sådan redegørelse fra Grønlands Styrelse. Denne redegørelse er ikke fundet i kildematerialet, og det er ikke særligt sandsynligt, at Borbergs anmodning er blevet efterkommet.

Der ses nu heller ikke at have været brug for den i FN. Den eneste omtale af under årets forhandlinger af Danmark som *kolonimagt* var positiv. Ifølge den tidligere anførte rapport fra specialkomiteen (A/923 af 15. sept. 1949) refererede næstformanden for specialkomiteen inderen B. Shiva Rao under samlingen til USA’s og Danmarks liberale holdning med hensyn til at give oplysninger om de ikke-selvstyrende områder og bemærkede, at denne trend burde opmuntres. Dette førte til et resolutionsudkast, der blev vedtaget 2. december (resolution 327 (IV)), ifølge hvilket generelle oplysninger om geografi, historie, befolkning og menneskerettigheder skulle indgå i rapporterne til FN ved en fremtidig revision af den tidligere omtalte standardform for rapporter. Derimod kunne der ikke opnås enighed om, at styreformen (governing) også skulle indgå som fast element i de fremtidige rapporter. Det bevirkede, at der i samme resolution afslutningsvis blev opfordret til frivillig oversendelse af detaljer vedrørende ”the governing of Non-Self-Governing Territories”. Danmark havde et medansvar for tilblivelsen af dette punkt, idet man som berørt ovenfor (ligesom USA) af egen vilje oversendte oplysninger til FN, der ikke berørte de uddannelsesmæssige, sociale og økonomiske forhold i de ikke-selvstyrende områder.

Efter voldsomme debatter om specialkomiteens fremtid og virke sikredes dens foreløbige eksistens gennem en resolution, der blev vedtaget med 44 stemmer for heriblandt Danmark, fem var imod og fire stater undlod at stemme. I kraft af resolutionen (332 (IV)) af 2. december 1949 blev der for tre år nedsat et særligt udvalg til behandling af oplysninger, der indsendtes i henhold til FN-pagtens artikel 73 e. Udvalget bestod som tidligere af de lande, der indsendte beretninger, og af et tilsvarende antal stater, der ikke indsendte beretninger. Ved mødet den 5. december 1949 valgtes Brasilien, Indien, Sovjetunionen og Egypten for tre år, Mexico og Filippinerne for to år og Sverige og Venezuela for et år.

Endnu voldsommere modstand mødte resolution 334 (IV), der som første punkt bekræftede, at det lå inden for generalforsamlingens ansvarsområde at give sin mening til kende om de principper, der har ledet eller i fremtiden kunne lede generalforsamlingen, når den opregnede de territorier, for hvilke der gjaldt indberetningsforpligtelse. Som andet punkt opfordrede den en fremtidig specialkomité til at undersøge de faktorer, der skulle tages i betragtning ved afgørelsen af, om et område var eller ikke var et

⁴⁷ Referat af drøftelserne i 4. udvalg af 25. februar 1950 ved Holten Eggert. Fremsendelsesskrivelse ved William Borberg. RA, UM. 119. M.2, pk. 2.

territorium, hvis befolkning endnu ikke havde opnået en fuld grad af selvstyre. Gennem denne resolution skabtes basis for de faktoranalyser, der i betydelig grad skulle optage FN i de kommende år. Ved afstemningen var 30 lande for resolutionsforslaget, 12 imod og 10 undlod at stemme, heriblandt Danmark. Den danske stemmeafgivning afspejlede måske de danske myndigheders ikke særligt aklarede holdning i faktorspørgsmålet.

Efter afslutningen af forhandlingerne sendte gesandt Borberg en af delegationen udarbejdet indberetning til København af 12. december 1949, hvor hovedvægten var lagt på gengivelsen af resolutionsforslagenes indhold. Efter årets hidige og principielle debatter i FN var dette ikke tilstrækkeligt oplysende for Udenrigsministeriet i København, hvilket var forståeligt nok. Det måtte efter årets stærke sammenstød være tvivlsomt, om Storbritannien, Frankrig og Belgien overhovedet i fremtiden ville deltage i dette arbejde. Såvel Storbritannien som Frankrig havde utvetydigt tilkendegivet, at de ikke ville være bundet af resolutioner, der søgte at indføre international kontrol med administrationen af de ikke-selvstyrende områder. Hvis de boykottede specialkomiteen og undlod at indsende rapporter i henhold til art. 73, ville FN være kastet ud i en større krise, der ikke kunne undgå at få konsekvenser for Danmark. I et udenrigsministeriel referat om sagen af 5. januar 1950 hedder det, at det forekom ”lidet tilfredsstillende”, at indberetningen ”praktisk talt ikke” berørte de langvarige drøftelser i 4. udvalg og i generalforsamlingen om de ikke-selvstyrende områder, og om de vesteuropæiske kolonimægter overhovedet ville deltage i det for tre år nedsatte udvalg. En anden udenrigsministeriel medarbejder (M.G.I. Melchior) var enig heri. Han savnede de politisk relevante oplysninger, og ”atmosfæren mangler”, som han skrev.⁴⁸

Utilfredsheden med indberetningen førte til, at FN-repræsentationen - efter at have fralagt sig ansvaret i sagen - udarbejdede et papir om den politiske baggrund for drøftelserne i 4. udvalg. I slutningen af februar 1950 blev det sendt til Udenrigsministeriet til brug ved forberedelsen af årets danske indsats i FN.⁴⁹

FN-samlingen 1950

I Grønlandsrapporten af 1950 omtaltes afslutningen af Grønlandskommisionens arbejde i marts 1950, og de vigtigste forslag blev omtalt i de relevante kapitler af rapporten. En oversættelse til engelsk af uddrag af Grønlandskommisionens rapport blev indledningsvis lovet.⁵⁰

Som konsekvens af generalforsamlingens beslutning i 1949 (resolution 333 (IV) af 2. december 1949) skulle specialkomiteens dagsorden for mødet i 1950 lægge tyngden på de uddannelsesmæssige spørgsmål i de ikke-selvstyrende områder med særlig vægt på oplæring inden for sociale områder og erhverv (således landbrug).

Denne prioritering kom også til at præge Grønlandsrapporten for 1950, der detaljeret omtalte de forslag vedrørende forbedringer af de undervisningsmæssige forhold i Grønland, som Grønlandskommisionen foreslog. Skolegangen skulle ændres, lærerstabben udvides, og skolen adskilles fra kirken. Der skulle indføres en særlig direktion i Grønland for skoleområdet. Efter dansk mønster ville der blive indført

⁴⁸ Indberetning nr. 86 af 12. december 1949 fra FN-repræsentationen; referat af Finn Friis af 5. januar 1950 med kort supplerende kommentar ved M. G.I. Melchior. RA, UM. 119. M. 2., pk. 2.

⁴⁹ Jf. ovenfor note 47.

⁵⁰ Den engelsksprogede version af rapporten findes på RA, UM. 8.U.83.a./49-54 samt bilag, pk. 3.

skolebadning, skolelægeordning og skoletandpleje. Endvidere ville der blive oprettet børnehaver andre steder end i Holsteinborg.

”Report on Greenland 1950” blev afleveret stykkevis til FN. Den 31. maj afsendtes med luftpost afsnit I og II af rapporten til FN-repræsentationen. Ved videregivelsen til FN’s generalsekretær skulle det bemærkes, at afsnit III og IV kom snarest. Rapporten skulle have været afleveret inden 1. juni og blev altså dette år forsinkel. Rapporten blev ligeledes sendt til 47 danske repræsentationer i udlandet – for de størres vedkommende i to eksemplarer. Det skal bemærkes, at Grønlandsrapporterne var genstand for et i øvrigt ikke belyst møde mellem FN’s generalsekretær Trygve Lie og direktør Eske Brun i FN i august 1950.⁵¹

Det amerikanske FN-initiativ

Under forberedelserne til årets FN-samling blev den danske repræsentation i Washington den 19. juli anmodet om at komme til State Department. Den fik her at vide af en lille gruppe af amerikanske embedsmænd ledet af Mr. G. Hayden Raynor, at amerikanerne nogle dage forinden havde afholdt møder med Storbritannien, Frankrig og Belgien vedrørende ”Dependent Territories”. Når Danmark ikke havde været indbudt til disse møder, skyldtes det ifølge hr. Raynor, at det havde vist sig, at Danmark havde samme synspunkter som USA med hensyn til langt den største del af de problemer, der blev behandlet i 4. udvalg. Kun i tre ud af 70 afstemninger havde Danmark stemt anderledes end USA, blev det bemærket.⁵²

Ifølge hr. Raynor havde USA ikke ønsket at lægge tryk på de tre vesteuropæiske stater, men man ønskede at klarlægge USA’ stilling til forskellige uoverensstemmelser, der havde vist mellem landene vedrørende specialkomiteens opgaver. Da en række lande – af politiske eller idealistiske (Indien) grunde - havde søgt at lægge hindringer i vejen for FN’s arbejde med de ikke-selvstyrende områder, var det ifølge USA af betydning, at der ikke opstod en spittelse inden for kredsen af lande, der administrerede de ikke-selvstyrende områder. Der blev fra USA’s side appelleret til et vis sammenhold inden for kredsen af lande, der administrerede afhængige områder. Hvis et af dem blev utsat for uretfærdige angreb for sin administration, burde de andre støtte det, hed det. Dette havde desværre ikke altid været tilfældet. Man burde også søge at influere på ”The Middle Group” i FN, der omfattede en række sydamerikanske lande (Peru, Chile, Paraguay, Uruguay, Venezuela samt Libanon, Grækenland og Sverige).

Storbritannien, Frankrig og Belgien havde efter konfrontationerne i FN i 1949 udtrykt tvivl, om de ville deltage i special-komiteens arbejde i fremtiden. Resultatet af drøftelserne med USA under det nyligt afholdte møde havde været, at de havde erklæret sig villige hertil. USA havde derefter opfordret de tre lande til at medvirke til at gøre arbejdet mere konstruktivt i udvalget. Med andre ord: Meget tydede på, at USA havde taget initiativet for at sikre sig, at de tre vesteuropæiske lande overhovedet ville fortsætte arbejdet i udvalget, hvilket måtte siges at være usikkert efter sammenstødene og truslerne under samlingen i 1949. Samtidig tillod USA sig at appellere til dem om, at de ydede en mere konstruktiv indsats. USA havde – vel som en gestus over for de tre kolonimagter -

⁵¹ Jf. notits i dagbladet *Børsen* den 27. august 1950 om Eske Bruns rejse til Grønland, Canada og USA. Ifølge avisens var det direktørens indtryk, at Grønlandsrapporterne var blevet modtaget ”med stor tilfredshed” i FN. Avisudklip på RA, UM. 8.U.83.a., pk. 2.

⁵² USA's holdning til kolonispørgsmålet introduceres i afsnittet ”USA og afkoloniseringen” i kapitel 4.

samtidig tilkendegivet, at det var rede til at tage spørgsmålet om specialkomiteens beståen op efter tre år. Det var altså ikke givet, at USA senere ville støtte oprettelsen af en permanent komité.

Derefter havde amerikanerne prøvet at overtale de tre til en mindre konfrontatorisk strategi i faktorspørgsmålet. USA havde tilkendegivet, at det næppe ville være muligt at blive enige om en klar definition af begrebet ”ikke-selvstyrende” område, men det ville næppe være opportunt udtrykkeligt at udtale dette. Videre hed det i referatet: ”Man er fra alle sider under drøftelserne enige om, at et administrerende land i hvert fald selv måtte kunne afgøre, om en given definition skulle bringes i anvendelse over for et af dette land administreret område”.

Denne opfattelse var selvfølgelig også vigtig for Danmark, idet den jo i realiteten betød, at kolonimagterne var enige om, at det administrerende land besad afgørelsesretten med hensyn til, om et underlagt område faldt inden for en vedtagen definition eller ej.

Det blev også meddelt fra amerikansk side under mødet, at der havde været enighed mellem de fire mødedeltagere om, at den internationale domstol i Haag ikke kunne hjælpe med at løse spørgsmålet om en definition af begrebet ”ikke-selvstyrende område”.⁵³ Udtalelsen må vel tolkes som et udtryk for, at de fire lande ikke havde ønsket, at sagen blev overdraget til domstolen i Haag.

Set i et større perspektiv er det ret åbenbart, at USA bevidst søgte at styre den vestlige optræden under den forestående FN-samling og formentlig gjorde det som en konsekvens af den skaerpede internationale situation efter Korea-krigens udbrud. Krigsudbruddet gjorde det nødvendigt for USA at indstille eller udsætte konfrontationer, der kun kunne svække Vesten i den aktuelle situation. Den styrende hånd dukkede op igen omkring 1. september, hvor Udenrigsministeriet fra den amerikanske ambassade i København modtog en notits, der meddelte de amerikanske positioner under den kommende FN-samling. Det meddeltes her, at USA ville optræde positivt med hensyn til Formynderskabsrådet og specialkomiteen og håbede, at det ville betyde et positivt bidrag til fremme af de ikke-selvstyrende folks situation. Man foreslog, at specialkomiteen i 1951 og 1952 skulle rette opmærksomheden mod henholdsvis sociale og økonomiske problemer.⁵⁴

Møderne i FN

Til mødet i specialkomiteen i 1950 måtte hvert land kun stille med én delegeret. Det blev fra dansk side Hermod Lannung, der som supplanter fik P. Sveistrup og sekretær i Grønlandsdepartementet Pie Barfod.

Møderne, der blev afholdt i Lake Success fra 18. august til 12. september, fik sit særlige præg af, at Sovjetunionens repræsentant ikke mødte op. Dette hang utvivlsomt sammen med den boykot, Sovjetunionen og de andre østlande iværksatte i januar 1950 af FN’s organer af utilfredshed med, at Chiang Kai-shek-styret på Taiwan efter kommunismens sejr i Kina repræsenterede landet i FN (hvilket det gjorde frem til 1971). Men

⁵³ Washington-ambassadens notat (nr. 1500) af 1. august 1950. Fremsendelsesskrivelse underskrevet af Henrik Kauffmann. RA, UM. 119.M.2., pk. 2. – Afskrifter af notatet blev den 12. august 1950 sendt til Grønlandsdepartementet og til Hermod Lannung.

⁵⁴ Kopi af notits af 1. september 1950 fra den amerikanske ambassade i København. RA, UM. 119.M.2., pk. 2.

udeblivelsen fra specialkomiteen var uventet, idet det sovjetiske medlem af sikkerhedsrådet havde genindtaget sin plads den 1. august 1950, og idet der i øvrigt ikke var nogen kinesisk repræsentant i specialkomiteen. Den sovjetiske udeblivelse sikrede, at de skarpe sammenstød mellem Sovjetunionen og de tre vesteuropæiske NATO-stater i 1949 ikke blev gentaget, men derudover var det formentlig af betydning, at den mere forsonlige linje, som amerikanerne havde aftalt med Storbritannien, Frankrig og Belgien på det ovenfor omtalte møde i Washington i juli 1950 kunne fastholdes.

Ved mødets begyndelse tilkendegav Belgien, Frankrig og Storbritannien deres gode vilje til at deltage, men var samtidig omhyggelige med at præcisere de forbehold, de havde taget tidligere. I den britiske formulering blev der igen taget et generelt forbehold over for den såkaldte "doctrine of accountability", idet det hed, at UK ikke kunne acceptere det standpunkt, som visse ikke-administrerende lande havde udtrykt tidligere, "that the Charter gave the United Nations the right to supervise the administration of Non-Self-Governing Territories or to make Metropolitan Governments accountable to the United Nations in respect of such territories". Ifølge møderapporten blev der ikke rejst indvendinger mod de udtalelser, som de tre vesteuropæiske stater fremkom med ved mødets begyndelse.⁵⁵

Møderne i 1950 blev som ønsket af generalforsamlingen i 1949 præget af uddannelsesspørgsmålet, der førte til udarbejdelse af en særlig beretning til generalforsamlingen (Doc. A/1303/Add. 1), der blev enstemmigt vedtaget i specialkomiteen. Men derudover indeholdt dagsordenen 13 andre punkter, som det kneb med at få behandlet. Det gjaldt også faktorspørgsmålet, dvs. fastlæggelsen af kriterier for, om et område havde opnået eller ikke opnået et fuldt mål af selvstændighed. Til brug for udvalgets overvejelser havde FN's sekretariat udarbejdet en oversigt over spørgsmålet (A/AC.35/L.8). I denne var gengivet de forskellige udtalelser, medlemslandene var fremkommet med vedrørende spørgsmålet siden 1946. Det fremgik heraf, at en række medlemslande var imod en anden definition af begrebet ikke-selvstyrende områder end den, der stod i pagtens kapitel XI. Det viste sig da også hurtigt, at emnet var for komplekst og uafklaret til at blive forhandlet til ende på den korte tid, der stod til rådighed. Det blev derfor på egyptisk foranledning og til kolonimagternes tilfredshed udskudt til 1951. Danmark støttede udsættelsen. I forbindelse med udsættelsen fremførtes ønsket om, at der blev fremskaffet yderligere dokumentation om emnet, herunder uddrag fra de videnskabelige kommentarer til FN-pagten.⁵⁶

Ifølge de danske repræsentanter indberetning forløb forhandlingerne i 1950 – i modsætning til 1949 - stort set fredeligt. Lannung og Sveistrup havde som overordnet kommentar ved mødernes slutning: "I det hele formede forhandlingerne sig i år meget sagligt og i særdeles god atmosfære". De to danskere sluttede deres indberetning om årets arbejde i specialkomiteen med at bemærke, at "der ikke fra nogen side blev udtalt kritiske

⁵⁵ General Assembly A/1303 af 20. september 1950: Information from Non-Self-Governing Territories. Eksemplar på RA, UM. 119.M.2., pk. 3.

⁵⁶ Det første til udarbejdelse af et nyt arbejdspapir fra sekretariatet, dateret 10. april 1951, med titlen "Non-Self-Governing Territories. Factors relating to the Application of Chapter XI of the Charter". (A/AC.35/L.30). Sekretariatet havde gennemgået otte folkeretsværker og støttede sig navnlig til Hans Kelsen, *The Law of the United Nations* (New York 1950). RA, Hermod Lannung privatarkiv, pk. 14, læg VI

bemærkninger om det danske arbejde i Grønland, medens der navnlig i underhåndssamtaler er utalt sympati for og anerkendelse af dette".⁵⁷

Under efterårets møder i 4. udvalg blev Danmark og Grønland for en kort tid genstand for international opmærksomhed. Baggrunden var den, at FN's vicegeneralsekretær Dr. Victor Hoo og lederen af FN's Division of Information for Non-Self-Governing Territories Dr. Wilfrid Benson havde besøgt Grønland i dagene mellem 15. juni og 8. juli 1950 – ledsaget af kontorchef P.P. Sveistrup - og efterfølgende udarbejdet en for den danske administration af Grønland meget fordelagtig rapport om besøget. Rapporten refererede Grønlandscommissionens forskellige beslutninger og tegnede et lyst billede af Grønlands fremtid sammen med Danmark. I rapporten bemærkedes bl.a., at Grønland var et af de meget få ikke-selvstyrende områder, der ydede alderdomsunderstøttelse. Forfatterne distancerede sig med udgangspunkt i deres besøg i grønlandske hjem fra den danske regerings kritik af boligforholdene. Forhistorien til de to fremtrædende FN-medarbejdernes noget utraditionelle besøg på Grønland er ikke helt afklaret, men var tilsyneladende en invitation til de to embedsmænd fra Hermod Lannung og P.P. Sveistrup, som de danske myndigheder efterfølgende blev nødt til at støtte.⁵⁸ Den nævnte Division of Information for Non-Self-Governing Territories ledet af Dr. Benson var i øvrigt et ganske energisk FN-kontor, der ikke var bange for at tage egne initiativer.⁵⁹.

Besøget fik hurtigt politiske implikationer i FN-sammenhæng. Først og fremmest indbragte besøget – der blev vidt og bredt omtalt i FN-sammenhæng - Danmark en ikke ubetydelig good-will fra FN-apparatets side og fra de ikke-administrerende magter, der tolkede det som tegn på dansk åbenhed og tillige erkendelse af FN's rolle som varetager af de ikke-selvstyrende folks interesser. Dette gav sig bl.a. udslag i den tidligere citerede rapport (A/1303) fra specialkomiteen af 20. september 1950, hvor Egypten roste besøget og udtrykte håb om, at andre administrerende magter ville følge Danmarks eksempel.

I november blev besøget udnyttet til et politisk fremstød fra de ikke-administrerende landes side, idet Cuba den 25. november 1950 fremlagde et resolutionsforslag, der udtrykte taknemlighed over den danske invitation til ledende FN-embedsmænd og mente, at følgerne af den slags besøg ville være gavnlige for såvel territorierne som for de

⁵⁷ Udateret indberetning fra P. Sveistrup og H. Lannung indgået i udenrigsministeriet 30. september 1950. RA, UM. 119.M.2., pk. 3.

⁵⁸ Finn Friis skrev fra New York til sin kollega M.G.I. Melchior, at Mr Benson og dennes foresatte Mr Hoo havde tilkendegivet forbavelse over i aviset at se udtalelser fra Hermod Lannung (fremsat på et FN-møde i København ca. 1. februar 1950) om, at den danske regering ville invitere de to herrer til Grønland. En sådan indbydelse havde ikke foreligget, inden sagen blev omtalt i Danmark. Finn Friis til M.G.I. Melchior, New York den 7. marts 1950. RA, UM. 119. M.2. pk. 2; kopi af Eske Bruns invitation til Victor Hoo til et Grønlandsbesøg København den 25. marts 1950. I invitationen refereres til Lannungs og Sveistrups samtaler med Hoo i efteråret 1949. RA, Hermod Lannung privatarkiv, pk. 12. – FN-rapporten blev oversat til dansk ”Rapport vedrørende Dr. Victor Hoo's og Mr. Wilfrid Benson's Rejse til Grønland 1950” RA, Grønlands Styrelse arkiv, Efteraflevering 1987, pk. 15, læg 1. Et andet eksemplar er tilgængeligt på Arktisk Institut. - Besøget i Grønland er ikke omtalt i biografiens af Victor Hoo (Mona Yung-Ning Hoo, *Painting the Shadows. The Extraordinary Life of Victor Hoo*, Eldridge & Co., London 1998).

⁵⁹ Dr Wilfrid Benson (f. 1899) havde arbejdet i ILO's (International Labour Organisation) sekretariat, der under 2. verdenskrig befandt sig i Montréal, og var derfra kommet til FN. Han var ekspert i sociale forhold i den tredje verden, havde et teoretisk forfatterskab bag sig (bl.a. *Social Policy in Dependent Territories*, 1944) og skabte udtrykket ”underdeveloped areas” i 1942. Begrebet blev af Truman-administrationen gjort til et politisk slagord i 1949. – Med et brev af 3. august 1950 sendte Benson en version af rapporten til Lannung. Han bad om et møde med Lannung, hvor de uformelt kunne drøfte rapporten, herunder spørgsmålet om dens publicering. RA, Hermod Lannung privatarkiv, pk. 15, læg 3.

administrerende magter og FN. Forslaget gjorde derefter de andre administrerende magter opmærksomme på det danske initiativ og anmodede til sidste generalsekretæren om at offentliggøre rapporten fra besøget i overensstemmelse med resolution 335 (IV) om offentliggørelse af information om ikke-selvstyrende områder.

Forslaget, der ikke forinden havde været forelagt den danske FN-delegation, bragte Danmark i vanskeligheder. Hvis Danmark støttede forslaget, så det ud som om, at Danmark lagde et moralsk pres på de andre kolonimagter med henblik på, at de også inviterede fremtrædende FN-embedsmænd på besøg i deres underlagte områder. Men endnu mere problematisk var det tilsyneladende, at resolutionen kunne føre til en praksis, der indebar sidestilling af interne FN-besøgsrapporter med de rapporter, de enkelte kolonimagter indsendte i henhold til artikel 73 e. Dette kunne medføre en kraftig styrkelse af FN's autoritet i forhold til de administrerende magter.

I den danske delegation var der et flertal for at stemme mod resolutionsforslaget ud fra de ovenanførte grunde, hvortil også kom viden om, at USA, Storbritannien og Frankrig ville stemme imod. Lannung var til dels uenig med sine kolleger i sagen, idet han mente, at det var for demonstrativt at stemme imod. Han forslog derfor, at Danmark blot afholdt sig fra at stemme. Udenrigsministeriet havde imidlertid samme mening som delegationens flertal, og ved mødet i 4. udvalg den 28. november holdt Lannung et omhyggeligt formuleret indlæg, hvor han på den ene side takkede forfatterne af rapporten og omtalte dens høje standard og på den anden side motiverede, hvorfor Danmark ikke kunne støtte Cubas resolutionsforslag. Rapporter fra besøg som det nævnte på Grønland befandt sig ikke på samme "constitutional level" som rapporterne fra regeringerne selv, hed det. De udgjorde interne sekretariatsdokumenter, og der var ingen grund til at skabe en praksis, ifølge hvilken den slags besøgsrapporter skulle forelægges for komiteer eller for generalforsamlingen.⁶⁰

Efter dette indlæg trak Cuba den 29. november resolutionsforslaget tilbage, idet man dog tilkendegav, at man ikke helt forstod den danske holdning.

Sammenfatning: se kapitel 8.

⁶⁰ Telegrammer fra FN-delegationen til udenrigsministeriet af 25. og 26. november 1950; Indberetning af 2. december 1950 underskrevet af Borberg og vedlagt Lannungs "Statement" i 4. udvalg. RA, UM. 119. M.2.a./Bilag, pk. 3.

Kapitel 8

Grønlandsspørgsmålet i FN 1951- 52

Arbejdet i 4. udvalgs underudvalg (Specialkomiteen/ 73 e-udvalget) fokuserede i 1951 og 1952 i særlig grad på det såkaldte ”faktor”-spørgsmål, dvs. spørgsmålet om fastlæggelsen af de faktorer, der skulle inddrages ved afgørelsen af, om et område havde opnået eller ikke havde opnået ”et fuldt mål af selvstyre”. Spørgsmålet var afgørende vigtigt i FN-sammenhæng, idet det vedrørte kriterierne for, om en kolonimagt kunne indstille sin rapportering vedrørende en tidligere koloni og for, om generalforsamlingen kunne give sin accept af ændringen af et territoriums status. Faktordiskussionen kompliceredes i FN af det forhold, at der ikke var politisk vilje til at nå frem til en bindende definition af udtrykket ”et fuldt mål af selvstyre”, ligesom der heller ikke enighed mellem staterne om, hvem der i sidste ende havde kompetencen til at afgøre spørgsmålet (om det var kolonimagten, generalforsamlingen eller begge i forening). Trods mange vanskeligheder blev der i 1951 og 1952 gjort betydelige fremskridt under arbejdet, der resulterede i, at der i henholdsvis januar og december 1952 blev vedtaget FN-resolutioner, der rummede udkast til lister over de nævnte kriterier, såkaldte faktorlister.

Den danske repræsentant Hermod Lannung deltog aktivt i arbejdet med udformningen af den første faktorliste i efteråret 1951. Under dette arbejde blev faktorbegrebet efter ønske fra kolonimagerne afsvækket i nogen grad, idet faktorerne blev gjort vejledende, ligesom det blev nedfældet, at ingen faktor skulle være vigtigere end andre. Størst betydning fik danskerens indsats formentlig ved, at han bidrog til, at den første faktorliste ikke blot rummede kriterier for opnåelse af uafhængighed, men også for et territoriums frie associering med moderlandet. Her var klart tale om en nyudvikling, der indebar, at et fuldt mål af selvstyre også kunne opnås ved, at et territorium blev integreret i moderlandet. Lannungs bestræbelser på dette område var under hele forløbet styret af hensynet til Grønland. I en større tale i FN den 15. november 1952 fremlagde han de forskellige positioner, den danske Grønlandspolitik i FN byggede på, herunder også grønlændernes ønske om integration og sikringen af deres fulde ligestilling med befolkningen i Danmark.

Rapporten om Grønland

I 1951-rapporten om Grønland blev der under overskriften ”Government” detaljeret omtalt de nye love, der som en konsekvens af Grønlandskommisionens arbejde ændrede det administrative billede på Grønland. Det gjaldt især loven af 27. maj 1950 om Grønlands landsråd og om kommunalbestyrelser, der indførte en ny administrativ opdeling af landet i Vestgrønland, Østgrønland og Nordgrønland (de to sidste enheder blev administreret fra Statsministeriet). Der omtaltes også oprettelsen af en stilling som landshøvding til erstatning af de to tidlige stillinger som landsfogeder for henholdsvis Nord- og Sydgrønland. Som

omtalt ovenfor var der for dette afsnits vedkommende tale om en frivillig rapportering, der gik ud over det, der var krævet ifølge FN-pagten.

Sundhedsområdet blev fyldigt dækket og rummede bl.a. en analyse af den alvorlige udvikling, der sket på sundhedsområdet i 1949 som følge af den omfattende kighoste- og influenzaepidemi, der havde ført til en stigning af dødelighedspromillen fra 24,2 (i 1948) til 41,5 (i 1949). Det var den fremlagte vurdering, at trods de mange dødsfald havde vaccination reddet mange liv.¹

Som tidligere førte det af Grønlandsdepartementet – som Grønlands Styrelse hed fra 1950 - ret direkte sprog til en række mindre ændringer og omskrivninger som følge af Udenrigsministeriets og Hermod Lannungs læsning af udkastet. Væsentligst var vel udeladelsen af et afsnit (17 linjer på udkastets s. 9) om den også tidligere fra grønlandsk side tilkendegivne utilfredshed med strafferetssystemet på Grønland. Utilfredsheden skyldtes ifølge departementet, at bestemmelserne vedrørende forbrydelser og straffe ikke fandtes i lovboerne. Det medførte ifølge klagerne vilkårlig sagsbehandling. Der var heller ikke mulighed for at kontrollere dømte personer, og der fandtes heller ikke egnede detentioner.² Det skal tilføjes, at rapporten i den sammenhæng havde en særdeles grundig gennemgang af det nye strafferetssystem for Grønland med understregning af de specifikke forudsætninger, der gjorde sig gældende i forhold til det øvrige Danmark.

”Report on Greenland 1951” blev oversendt stykkevis til FN-delegationen til videresendelse til FN i perioden 31. maj til 25. juni 1951.

Moderne i FN

Også i 1951 førte Udenrigsministeriet en intern diskussion med sig selv om, hvem der skulle repræsentere Danmark i special-komiteen. Modstanden mod Hermod Lannungs deltagelse, der syntes stærkere dette år end tidligere, blev navnlig ført i pennen af Finn Friis, der ganske vist henstillede, at man hørte chefen for FN-repræsentationen i New York (Borberg) ved dennes forstående besøg i København, men derudover pegede på, i hvilket beskedent omfang Lannung og Sveistrup havde taget ordet i komiteen. Som tidligere gjorde Finn Friis også gældende, at man i FN burde understrege udvalgets tekniske opgaver, hvilket kunne finde udtryk ved, at man udelukkende lod sig repræsentere ved embedsmænd. Andre i huset havde større forståelse for, hvad opgaven krævede og påpegede, at det var i husets interesse at oprettholde et godt forhold til Lannung, der også dette år forventedes at blive delegeret ved generalforsamlingen. Afgørende blev det vel, at C.A.C. Brun gjorde opmærksom på, at

¹ Den danske tekst findes i RA, UM. 8.U.83.a., pk. 3; den engelske version på RA, UM. 8.U. 83.a/49-54 samt bilag, pk. 3.

² Notits ved Aa. C. af 29. maj 1951. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 3. – Som eksempler på sætninger, der blev underkastet lettere forskønnelser, kan nævnes sætningen (på s. 24) ”... de sanitære forhold i boligerne er gennemgående (meget) dårlige”, der blev ændret til: ”... de sanitære forhold i boligerne kunne gennemgående være bedre”. På s. 35 blev udsagnet om det gamle sygehus i Upernivik ”... det gamle (meget) dårlige sygehus” ændret til det ”det gamle dårlige sygehus”. Samtidig omtaltes det nye og helt moderne sygehus i Upernivik, der var ved at blive taget i brug.

afgørelsen måtte træffes af udenrigsministeren, og at Brun selv, selv om han havde respekt for indstillingen om at høre Borberg, af hensyn til ”Husfreden”, som han lidt kryptisk udtrykte det, ville være ret betænkelig ved at indstille en sammensætning af delegationen, der ikke omfattede Lannung.³ Det fremgår af sagens videre udvikling, at udenrigsminister Ole Bjørn Kraft bibeholdt Lannung på holdet.

Først den 10. august anmodede Udenrigsministeriet FN-repræsentationen om at tilmelde Lannung som dansk repræsentant. Som suppleanter skulle tilmeldes departementschef Eske Brun og P.P. Sveistrup. Når Eske Brun lidt overraskende blev tilmeldt, må det formentlig ses i sammenhæng med de kontakter, han havde gjort under sit besøg i FN's hovedkvarter i sommeren 1950.⁴

Nye danske overvejelser

Som tidligere omtalt stod der på dagsordenen for Specialkomiteen, der i det følgende vil blive betegnet 73 e-udvalget, i 1951 faktorspørgsmålet, dvs. fastlæggelsen af de faktorer, der skulle inddrages ved afgørelsen af, om et område havde opnået eller ikke opnået ”et fuldt mål” af selvstyre, som det hed i pagten. På dagsordenen stod også det beslægtede spørgsmål om vilkårene for at indsende oplysninger til FN.

Som forberedelse til sin deltagelse i artikel 73 e-udvalget, der mødtes i Genève 2. okt. 1951, henvendte Lannung sig til Udenrigsministeriet og udbad sig dets bemærkninger til dagsordenens punkt om faktorspørgsmålet. Det betød, at Udenrigsministeriet for første gang siden 1946 måtte tage stilling til det principielle spørgsmål om Grønlands stilling til FN-pagten.

I et længere referat af 19. september 1951 rekapitulerede Troels Munk hele sagen fra 1946 om, hvorfor Danmark indsendte oplysninger til FN om Grønland, selv om Danmark ikke, som han skrev, havde opstillet retningslinjer for, hvornår et område var ikke-selvstyrende i FN-pagtens forstand.

Det blev betonet i referatet, at såvel Udenrigsministeriet som Grønlands Styrelse i 1946 var af den opfattelse, at Grønland ikke var et ikke-selvstyrende område, således som dette var defineret i FN-pagten. Disse myndigheder tolkede artikel 73 som et middel til at beskytte

³ Referat: Generalsekretærens note af 10. maj 1951 vedr. art. 73 e-udvalg. Det oprindelige referat blev udarbejdet af Troels Munk og dateret 4. juni 1951; med kontinuationer ved Finn Fris den 16. juni, Paul Fischer 19. juni, C.A.C Brun den 19. juni og ”WB” den 6. juli 1951. RA, UM. 119.M.2., pk. 3.

⁴ Det kan ikke helt udelukkes, at initiativet til Eske Bruns tilmelding kan være udgået fra den tidlige omtalte Dr Wilfrid Benson fra FN's Division of Information for Non-Self-Governing Territories, der havde mødt Eske Brun og også var en god bekendt af Hermod Lannung. Det fremgår af et Politiken-interview med Benson fra sommeren 1950 (udateret avisudklip), at han var temmelig imponeret af Eske Brun. RA, Privatarkiver: Hermod Lannung, pk. 14. Eske Brun skrev til Dr Benson den 6. august 1951: ”I have been looking into the possibility of my coming to Geneva during the meeting there in October. I have also discussed with Mr. Lannung,” Det fremgår af brevet, at Lannung havde rådet Eske Brun til vente med at rejse, til plenarforsamlingen mødtes, og komme til Paris, når spørgsmålet om de ikke-selvstyrende områder kom på dagsordenen i 4. udvalg. Eske Brun til Dr Wilfrid Benson af 6. august 1951. Kopi i RA, UM. 119.M.2., pk. 3.

befolkningerne. Grønlands Styrelse havde i den forbindelse peget på, at den grønlandske befolkning var sikret mod udnyttelse, og at der udfoldedes store bestræbelser på at udvikle de sociale, økonomiske og kulturelle forhold. Den opfattelse havde den danske FN-delegation imidlertid ikke set sig i stand til at opretholde i FN i 1946 og fik udvirket enændret instruktion fra Udenrigsministeriet. Det betonedes også, at det danske medlemskab af det udvalg, der skulle behandle indsendte oplysninger om ikke-selvstyrende områder, ”stedse” havde været begrundet i, at Danmark indsendte oplysninger i overensstemmelse med artikel 73 e i FN-pagten.

Vedrørende faktorspørgsmålet påpegede referatet, at Danmark i 1946 ikke havde svaret på det fra generalsekretæren oversendt spørgsmål herom. Derefter behandlede det de tre positioner, der fandtes i FN, nemlig a) at der blev foreslægt nogle kriterier (Canada, Indien, USA, Egypten); at b) kriterier var unødvendige eller ikke til at anvende (Storbritannien, New Zealand), og endelig c) at der var tale om en ren national kompetence (Frankrig, Australien, Cuba). Endelig kædede han faktorspørgsmålet sammen med resolutionen af 3. november 1948, hvoraf fremgik, at FN skulle have underretning om de faktiske ændringer i de pågældende områders forfatningsretlige stilling, som begrundede, at der ikke længere var forpligtelse til at indsende oplysninger.

Men samtidig citerede Munk det ved samme lejlighed udtrykte amerikanske forbehold – som Danmark havde sluttet sig til – at tilslutning til resolutionen ikke ændrede den ret, ”der består for hver administrerende stat til selv at afgøre de under dens suverænitet værende områders forfatningsmæssige stilling og status”.

Som en slags sammenfattende kommentar bemærkede referenten: ”Man er ikke – næppe heller fra dansk side – nået til et fast og brugbart kriterium for, hvornår et område er ”ikke-selvstyrende” i Pagtens forstand”.

Emnet var følsomt, og det er forståeligt, at en ung sekretær ikke selv bevægede sig for langt frem med forslag, når han vidste, hvor delte hans overordnede var i denne sag. Den nærmeste føresatte, der arbejdede videre på sagen (fuldmægtig Fr. Rechendorff), var af den opfattelse, at ”adskilligt taler for det britiske standpunkt”, og var ikke optimist med hensyn til resultatet af at gennemføre øvelsen. Artikel 73 var holdt ret vagt, og han forudså et negativt resultat, hvis der blev opsat bestemte regler for, hvad der skulle forstås ved udtrykket ”områder, hvis befolkning endnu ikke i fuldstændigt mål har opnået selvstændighed”. Han ventede, at nogle lande blot ville hævde, at deres territorium ikke omfattedes af artiklen, og at de følgelig ikke behøvede at afgive oplysninger om dem. Hvis kriterierne omvendt blev holdt i almindelige vendinger, var man næsten lige vidt.

At uenigheden gik helt til tops, fremgik af de sidste dele af referatet. Her henviste folkeretseksperten Georg Cohn til sine bemærkninger fra august 1946. Han var fortsat af den opfattelse, at Grønland ikke faldt ind under artikel 73 e. Som tidligere tog han udgangspunkt i den tolkning, at FN-pagtens artikel 73 var ment som et værn mod udnyttelse fra et moderlands side, og at Danmark aldrig havde udnyttet Grønland. Han afsluttede sit forsvar for den gamle position ved at skrive, at hvis man ”af politiske grunde” stadig var interesseret

i at fremstille Danmark som en koloni, kunne man fortsætte med at indsætte beretninger om Grønland. Hvis man ønskede at ophøre dermed, kunne man gøre det ved at henvise til, at efter den nye statsretlige ordning kunne Grønland ikke betragtes som et område, hvis befolkning endnu ikke i fuldt mål havde opnået selvstyre.

Dette overbeviste dog ikke lederen af Udenrigsministeriets politisk-juridiske afdeling udenrigsråd C.A.C. Brun, der var den sidste bidragyder til referatet. Han anså det for betænkligt at hævde, at det grønlandske folk havde fået fuldt selvstyre, og tog tydeligt nok et helt andet udgangspunkt end Cohn, til hvis standpunkt han havde flere kommentarer. Ifølge Brun var det afgørende, at et territorium rådede over sine indre anliggender uden at et af moderlandet udnævnt organ (den almindelige regering eller en guvernør) havde ret til at blande sig heri, og uden at moderlandet havde ansvaret [Bruns understregninger] for administrationen. Dette gjaldt Færøerne. Men gjaldt det allerede i dag Grønland? Det måtte formentlig Statsministeriet afgøre, sluttede han. C.A.C. Brun var vel vidende om, at han her stillede et ikke blot retorisk spørgsmål og allerede befandt sig på dybt vand. - Det er ikke uinteressant at notere sig, at lederen af den prestigefyldte politisk-juridiske afdeling i Udenrigsministeriet tilsyneladende gik ind for en slags Færøerne-løsning i spørgsmålet om Grønlands fremtid og således ikke stod så fjernt fra det forslag, professor Alf Ross fremsatte i sommeren 1952 til grundlovskommissionen, jf. nedenfor.

I spørgsmålet om der kunne eller burde fastsættes et kriterium, dvs. i faktorspørgsmålet, mente Brun også, at det britiske (og canadiske) standpunkt var det naturligste. Artikel 73 e's ordlyd indeholdt i praksis en tilstrækkelig rettesnor, og sagen måtte afgøres i hvert enkelt tilfælde. Man kunne næppe med Frankrig være enig i, at afgørelsen lå suverænt hos vedkommende stat, skrev han.⁵

Diskussionen mellem embedsmændene illustrerede de ikke ubetydelige meningsforskelle, der fortsat eksisterede i Danmark med hensyn til, i hvilket omfang en ny folkeretsudvikling i FN skulle influere på de danske afgørelser. Ifølge Cohn kunne Danmark i vidt omfang gøre, hvad det fandt opportunt i sagen om Grønland, idet afgørelsесkompetencen alene lå i København. Her havde Brun – ligesom f.eks. Hermod Lannung – den opfattelse, at der var sket en folkeretlig udvikling omkring FN, som begrænsede den danske handlefrihed i spørgsmålet om Grønland. Det var også fortsat tydeligt, at de danske embedsmænd nødigt ville bevæge sig ind på det vanskelige område, som faktorspørgsmålet udgjorde, og ikke så nogen dansk interesse i at deltagte i udviklingen af kriterier i sagen.

Forud for afrejsen til møderne i 73 e-udvalget blev der den 28. september 1951 afholdt et møde i Udenrigsministeriet, hvor den udpegede delegation med en række af Udenrigsministeriets medarbejdere drøftede dagsordenen for de forstående møder i udvalget, specielt faktorspørgsmålet og spørgsmålet om at ophøre med at indsende oplysninger til FN.

⁵ Referat ved Troels Munk af 19. september 1951. Med kontinuation ved Fr. Rechendorff den 26. september, ved Georg Cohn den 26. september og ved C.A.C. Brun den 27. september. RA, UM. 119.M.2., pk. 3 – Dele af referatet blev senere sendt til Lannung med følgeskrivelse af 9. okt. 1951 ved Troels Munk. RA, UM. 119.M.2., pk. 4.

I C.A.C. Bruns fravær blev mødet ledet af legationsråd Dons Møller.⁶ Det kan antages, at det har været betydningen for Danmark af flere af dagsordenens punkter, der førte til det pågældende møde. Der havde ikke tidligere været afholdt den slags møder, lige så lidt som der havde været udfærdiget egentlige instruktioner for de danskere, der deltog i møderne i specialkomiteen/73 e-udvalget.

Deltagerne sluttede på mødet helt op om Bruns opfattelse, at Grønland for nærværende måtte opfattes som et ikke-selvstyrrende område i FN-pagtens forstand. De kunne ikke følge Georg Cohns standpunkt, hvorefter ”Grønland i enhver henseende med føje kan betegnes som et fuldt ud selvstyrrende område”, og at der ikke skulle være nogen pligt til at indsände oplysninger om Grønland. Lannung havde under mødet fremhævet, at det ville være umuligt at trænge igennem med dette synspunkt i 73 e-udvalget. Med hensyn til faktorspørsgsmålet var der enighed om, at hvis der skulle udformes kriterier, skulle man fra dansk side tilstræbe, at formuleringen åbnede mulighed for, at Danmark kunne ophøre med at indsände oplysninger – f.eks. såfremt Grønland opnåede at få repræsentanter i rigsdagen. Det bedste ville dog være, hvis man kunne føre den britiske linje igennem og lade pagtens egne ord (i art. 73) danne vejledning for den praksis, der burde følges. Det franske standpunkt (om en national kompetence) var næppe holdbart og burde derfor næppe støttes. Der var endelig enighed om, at man ikke burde gøre artikel 73 e-udvalget til en permanent institution.

Behandlingen af kriteriespørsgsmålet under mødet affødte en række mere eller mindre personlige kommentarer. Ifølge mødelederen var der stor uenighed blandt landene om spørsgsmålet, og der syntes kun at være enighed om, at art. 73 gjaldt for områder, der lå uden for moderlandets territorium. Lannung gjorde hertil opmærksom på, at denne enighed ikke gjaldt så ubetinget som tidligere og anførte som eksempel en belgisk studie, der ville inddrage indianerstammer i Brasilien under art. 73 e. Han nævnede modsætningsvis det sovjetiske standpunkt, hvor det afgørende var, om der var saltvand mellem moderlandet og territoriet. Dette førte Eske Brun til at påpege det urimelige i, at Danmark skulle indsände oplysninger om sin behandling af eskimoiske folk, medens Canada ikke skulle gøre det, blot fordi den eskimoiske befolkning dér boede på et territorium, der var landfast med moderlandet. Kernen i spørsgsmålet var ifølge Eske Brun, om Danmark var interesseret i at fortsætte med at indsände oplysninger til FN. Han anbefalede, at et kriterium for oplysningspligten fra dansk side burde tilstræbes redigeret således, at kriteriet ikke spændte ben for vore ønsker med hensyn til Grønland. Som man vil huske, var det den anbefaling, Grønlands Styrelse havde givet Udenrigsministeriet allerede i et brev af 28. september 1948 (jf. kap. 7, note 37).

Lannung oplyste, at han under sine samtaler med indiske og egyptiske repræsentanter havde mødt forståelse for, at udviklingen i Grønland indebar muligheden for, at

⁶ Mødereférat ”Møde i Udenrigsministeriet med den danske delegation til artikel 73 e-udvalgets session i Genève. Den 28. september 1951”. Signeret Troels Munk den 29. sept. 1951. RA, UM. 119.M.2., pk. 3. – I mødet deltog fra udenrigsministeriet ud over Dons Møller, kontorchef Finn Friis, fuldmægtig Fr. Rechendorff og sekretær Troels Munk. - Referatet blev efterfølgende sendt til Lannung og Sveistrup og til Grønlandsdepartementet.

oplysningsvirksomheden en dag naturligt ville kunne ophøre. Lannung tilføjede i den forbindelse, at Danmark under de forestående forhandlinger i Genève næppe burde presse spørgsmålet for hårdt i retning af at begrænse indberetningsvirksomheden. Danmark havde ifølge Lannung i kolonispørgsmål en goodwill hos såvel kolonimagter som ikke-kolonimagter, som man burde stræbe efter at bevare. Lannungs kommentarer er interessante og belyser den politik, Danmark fulgte i FN omkring Grønlandssagen, hvor det især gjaldt om at skabe goodwill for Danmark og nå resultater gennem personlige kontakter og et diskret spil i kulissen.

Møderne i 73 e-udvalget. Faktorspørgsmålet

Møderne i 73 e-udvalget fandt sted i Genève i dagene 2.-27. oktober 1951, hvor Danmark var repræsenteret ved Lannung og Sveistrup. Eske Brun mødte ikke op. Dette år var Sovjetunionen igen repræsenteret. Selv om den sovjetiske repræsentant Soldatov holdt to skarpe indlæg, var det den afsluttende danske vurdering, at møderne for de fleste emners vedkommende blev afviklet på ”saglig og forholdsvis fredelig måde”.

Hovedtemaet for årets møde var som aftalt økonomiske forhold i de ikke-selvstyrende områder med særlig henblik på økonomisk udvikling. Danmark tog ordet under generaldebatten med indlæg om Danmarks økonomiske indsats til fremme af udviklingen af det grønlandske samfund og specielt den grønlandske økonomi. Hertil kom et indlæg om erhvervslivets udvikling på Grønland med særligt henblik på fiskeriet og forarbejdningen af fiskeriets produkter. Derudover var der danske indlæg om undervisningsmæssige spørgsmål og om menneskerettigheds situationen på Grønland.

Hovedpunktet under mødet var imidlertid faktorspørgsmålet, der var af stor betydning for alle kolonimagterne. Det fremgår af Lannungs indberetning (af 19. okt.), at faktorspørgsmålet forud for drøftelserne i komiteen havde været genstand for såvel møder mellem de administrerende magter som for separate drøftelser mellem interessererde medlemmer af komiteen. Der havde ifølge indberetningen været ”fuld enighed” mellem de administrerende magter om hovedpunkterne i faktorsagen.

Den opnåede enighed under disse formøder omfattede, at det ikke var muligt – dvs. man var af politiske grunde ikke interesseret i – at opstille en definition eller afgørende kriterier eller regler for, om et område tilhørte eller ikke tilhørte den kategori, der var omfattet af art. 73 e; at man måtte lade det bero på bestemmelserne i artikel 73, samt at der højest kunne blive tale om at opstille nogle ”indications” for, om et område var omfattet af artikel 73 e. Udtrykket ”indications” var formentlig et vesteuropæisk fingeraftryk. I den amerikanske instruktion til mødet, som Hermod Lannung fortroligt fik overladt, tales der alene om ”factors”. Det er formentlig Storbritannien, Frankrig og Belgien, der her har fået deres vilje i en terminologisk diskussion, hvor det gjaldt om at find et udtryk, der var svagere end ”faktor”. Som det vil fremgå af det følgende, var faktorbegrebet dog ikke til at undvære og vendte snart tilbage.

Den franske opfattelse, at der var tale om en national kompetence (dvs. at afgørelsen af, om et område var blevet fuldt selvstyrende, alene tilkom den administrerende magt) udgjorde en

ikke uvæsentlig forhindring. Hvis dette standpunkt blev opretholdt, havde hele faktoreksercitsen ingen mening. I Lannungs indberetning blev det antydet, at det kunne indgå i kompromisset, at man ikke drøftede den franske position. Hvad Lannung ikke nævner, er, at Frankrig her skulle bøje sig på et hovedpunkt i hele dets kolonipolitik. Det siger sig selv, at dette næppe kunne ske uden en modydelse.

Ifølge indberetningen havde de ikke-administrerende stater – så vidt Lannung kunne bedømme – forståelse for kolonimagternes standpunkt. Dette punkt belægges dog ikke med konkrete udtalelser.

Den danske delegation skrev hjem, at den gik ud fra, at Udenrigsministeriet og Grønlandsdepartementet kunne støtte dette kompromis, hvis det overvejende flertal af administrerende magter var stemt for det.⁷ Den handlede således uden instruktion, men Udenrigsministeriet, der heller ikke kunne nå at fremsende en instruktion, var enigt.

Skal man kommentere udviklingen så vidt, kan det siges, at kolonimagterne var enedes om en kompromislinje i forhold til de øvrige magter, hvor begge parter gav og fik indrømmelser. De ikke-administrerende magter sikrede sig, at faktorspørgsmålet blev gjort legitimt i FN, at artikel 73 blev præciseret og gjort mere brugbar ved, at der blev opstillet en omfattende liste over faktorer, der kunne blive et virksomt redskab i den videre afkoloniseringsdebat. Når kolonimagterne ikke trak sig ud af spillet – en mulighed, der lå som en konstant trussel over det fortsatte arbejde i faktorsagen - skyldtes det formentlig i høj grad overordnede politiske hensyn foranlediget af den spændte internationale situation under Koreakrigen, men også at deres ønsker i et vist omfang blev imødekommet gennem, at kravet om en klar definition i spørgsmålet blev afvist, samt at faktorbegrebet blev svækket gennem forskellige forhold, bl.a. ved at faktorernes indbyrdes vægt ikke blev fastlagt. Herigennem lykkedes det amerikanerne at nå den kompromisløsning, de havde skitseret året før, og som sikrede at Specialkomiteen – ja, måske hele 4. udvalg – overlevede under den krise, FN-systemet befandt sig i.

Den 22. oktober nedsatte udvalget et underudvalg på seks medlemmer, der fik som opgave at formulere vejledende ”indications”. Danmark repræsenterede sammen med Storbritannien og Belgien kolonimagterne i underudvalget og Lannung blev udpeget til rapportør.⁸ Forhandlingerne i underudvalget, der ifølge Lannungs indberetning (af 28. oktober 1951) omfattede et langvarigt nattesæde og var ”langvarige, delvis meget bevægede”, havde som udgangspunkt et papir, som FN-sekretariatet fremlagde på eget initiativ.⁹ Papiret var bygget op omkring 15 spørgsmål inden for områderne ”General”, ”Status”, ”Internal government”,

⁷ Hermod Lannung til Dons Møller og Finn Friis, dateret Genève den 19. oktober 1951. Vedlagt uddrag af amerikansk instruktion. RA, UM. 119.M.2., pk. 4.

⁸ Skrivelse fra Hermod Lannung til Dons Møller og Finn Friis af 23. oktober 1951. RA, UM. 119.M.2. Pk. 4. – Skrivelsen af 19. oktober var vedlagt afskrift af pkt. 4 og 5 fra den udleverede amerikanske instruktion, som Lannung skønnede af ”særlig interesse”. Skrivelsen var også vedlagt det af FN-sekretariatet udarbejdede working paper (A/AC.35/SC.3/L.1) dateret 22. oktober 1951, jf. næste note.

⁹ Sub-Committee on Factors indicative of degree of Self-Government. Working paper prepared by the Secretariat (A/AC.35/SC.3/L.1) af 22. oktober 1951. RA, UM. 119.M.2., pk. 4.

”Local administration”, ”International cooperation”. Spørgsmålene søgte primært at skaffe klarhed over det afhængige områdes kompetencer i forhold til moderlandets regering og spurgte f.eks., om det var indbyggernes ønske ”expressed by informed and democratic process”, at territoriet skulle eller ikke skulle dækkes af kap. XI. Og hvor lå suveræniteten? I hvilket omfang besad indbyggerne selv den lovgivende, dømmende og udøvende magt? Var der almindelig stemmeret? Var beskatning under lokal kontrol? Kunne territoriet optage kontakt med andre lande etc., etc.? Afslutningsvis betonede sekretariatets papir Folkeforbundets erklæring af 4. september 1931 om forudsætningerne for, at et mandatregime kunne opøre.

Det af sekretariatet udarbejdede papir kunne naturligvis ikke tage stilling til det centrale praktiske problem i sagen, nemlig at angive, hvem der i sidste instans skulle afgøre, om et område var eller ikke var et ikke-selvstyrende område. Der var her tale om politiske afgørelser på højeste plan og af stor præjudicerende betydning for hele FN-systemet. Papiret begrænsede sig naturligt nok til en opregning af de *teoretiske muligheder*, der forelå: at (1) kompetencen lå hos den administrerende magt alene; (2) at den lå hos den administrerende magt, men var ”subject to observations of the General Assembly”; (3) at afgørelsen skete i henhold til generelle principper opstillet af generalforsamlingen; (4) at afgørelsen krævede en aftale mellem det administrerende land og generalforsamlingen ”and the extent to which the informed opinion of the peoples concerned should be decisive”. Med andre ord: Den nærmere konkretisering af afgørelsesproceduren var et højpolitisk emne, som der næppe kunne opnås enighed om. Det blev udskudt. Her nøjedes man med en appell til ”good faith”.

Sekretariatets arbejdspapir af 22. oktober blev naturligt nok udgangspunktet for drøftelserne i underudvalget. Afsnit fra papiret genfindes da også i det udkast til underudvalgets egen rapport (Draft Report), som Lannung kunne fremlægge allerede den 24. oktober,¹⁰ men på to afgørende områder er der afgørende forskel. Det første vedrører papirets punkt 6, der omhandlede *faktorernes betydning*. Cuba, Filippinerne og Egypten overtog her næsten ordret sekretariatets relativt korte tekst, der udtalte, med hensyn til pagtens kapitel XI’s anvendelse på et givet område var der ”et antal elementer”, der skulle tages i betragtning for at føre til en afgørelse, om kap. XI var relevant. Ingen af disse faktorer eller en kombination af faktorer behøvedes at blive betragtet som af særlig betydning (predominant) eller afgørende i sig selv. Anvendelsen og fortolkningen af dem ville ske ved de ansvarliges gode vilje og dømmekraft, som det hed.

Disse formuleringer var for vag for underudvalgets tre kolonimagter (Belgien, Danmark og Storbritannien), der fremlagde en væsentlig længere og på en række punkter mere præcis tekst til afsnit 6. Ifølge de tre lande var der ”talrige elementer” (ikke blot ”et antal”), der skulle tages i betragtning ved afgørelsen af, om et særligt område ville komme inden for rækkevidde af pagtens kap. XI. Ingen af disse faktorer eller en kombination af faktorer behøvedes at blive betragtet som af særlig betydning (predominant) eller afgørende i sig selv. Faktorerne skulle desuden betragtes som ”a guide to conclusions rather than determining

¹⁰ Draft Report of the Special Committee (A/AC.35/L.69/Add.3) af 24. oktober 1951. Rapporteur: Mr. Hermod Lannung (Denmark). RA, UM. 119.M.2., pk. 4.

such conclusions”. De tre lande mente ikke, at det var nødvendigt at forsøge at fastlægge faktorernes “relative importance” og heller ikke, at en liste over faktorerne kunne siges at omfatte alle de faktorer, der skønnedes relevante. Den svækkelse af faktorbegrebet, som de administrerende magter var blevet enige om, blev således fastholdt gennem formuleringerne i punkt 6.

Det andet hovedpunkt for Danmark og for flere af de andre kolonimagter var den tanke, at faktorpapiret også skulle afspejle den opfattelse, at fremskridt med hensyn til selvstyre ikke blot kunne opnås ved, at et territorium opnåede uafhængighed, men at det også kunne ske ved territoriets tilknytning til moderlandet på lige vilkår. Det blev markeret i punkt 6 ved en tekst, hvori det hed, at relationerne mellem territorier og moderlande undergik kraftige ændringer, og at fremskridt kunne nås ad to veje ved at bevæge sig gennem selvstyre: (1) til uafhængighed eller (2) til fuld deltagelse i styret gennem assimilation med den tidligere administrerende magt eller et andet land.¹¹ Afhængigt af, hvilken vej, der blev slået ind på, ville forskellige faktorer – af hvilke nogle udelukkede hinanden - komme ind i billede. Hermed var den af Danmark foretrukne løsning i Grønlandsspørgsmålet bragt ind i faktordiskussionen og trukket frem som en distinkt og legitim vej. Dette var som nævnt helt nyt i forhold til sekretariatspapiret.

Da der ikke var enighed i underudvalget om ordlyden af pkt. 6, blev de to positioner stillet op ved siden af hinanden i udkastet af 24. oktober.

Et sidste punkt, hvor der ifølge Lannung skete væsentlige forbedringer i forhold til sekretariatsudkastet, var med hensyn til omtalen af de enkelte faktorer. Lannung nævner imidlertid ikke i sin indberetning, hvori forbedringerne bestod. Det vil derfor være nødvendigt at sammenligne sekretariatsudkastets omtale af de enkelte faktorer med det tilsvarende afsnit i underudvalgets udkast af 24. oktober.

Af en sådan sammenligning fremgår, at man i udvalget i det store og hele fulgte sekretariatsudkastets opdeling, men nu som hovedpunkter havde: ”General”, ”Status”, ”Internal self-government”, ”Other internal conditions” samt ”International cooperation”. Der blev dog foretaget ikke uvæsentlige ændringer med hensyn til de overskrifter, de enkelte faktorer blev grupperet under. Det gjaldt således under ”Status”, hvor punktet om uafhængighed og tilknytning til moderlandet blev ændret. Overskriften i sekretariats version ”Independence or self-government”, der kunne læses som om de to udtryk var synonymer, blev således ændret til ”Independence or eligibility for membership of the United Nations”.

Ligeledes under ”Status” behandledes det for Danmark vigtige punkt om et territoriums integration i moderlandet. Her ændredes først overskriften ”Incorporation in the metropolitan

¹¹ Teksten lød her (s. 5): ”The pattern of relationship is changing rapidly and progress may be achieved in the direction of advance through self-government either to independence or to full participation in government in assimilation with the former administering authority or some other state.”

country” til den mindre stødende ”Association with the metropolitan country”, der fremover blev det brugte udtryk. Men også på indholdssiden skete ikke uvæsentlige ændringer.

Navnlig kom et demokratisk aspekt tydeligere frem i denne tekst, idet indbyggerne under hovedpunktet ”General” nu også skulle spørges, om de var af den opfattelse – tilkendegivet gennem en oplyst (informed) og demokratisk proces, som det hed – at de havde opnået et fuldt mål af selvstyre. Og endnu vigtigere. Under afsnittet om ”Status” blev der spurgt, om tilknytningen til moderlandet var et resultat af befolkningens frit udtrykte vilje. Og hvis ikke: havde befolkningen så mulighed for at trække sig ud af (opt out) en sådan tilknytning?

Da 73 e-udvalgets endelige rapport den 28. oktober kunne oversendes til 4. udvalg, var det lykkedes Danmark, Belgien og Storbritannien under et yderligere nattemøde i det samlede 73 e-udvalg at skabe flertal for deres version af afsnit 6. Efterfølgende kan det ses, at dette nattemøde kom til at betyde et vendepunkt i hele faktordebatten og for så vidt i hele den internationale udvikling omkring de afhængige områder. Det betød, at de nævnte forbehold med hensyn til faktorbegrebet fik plads i de videre diskussioner, men væsentligst var det vel, og ikke blot ud fra et rent dansk synspunkt, at associeringsmodellen blev optaget som en specifik og legitim model for løsning af koloniproblematikken i disse år. Ifølge Lannung kom tingene på plads ved Indiens hjælp. Ved at acceptere et indisk ændringsforslag sikrede de administrerende magter, at Indien afholdt sig fra at stemme ved den endelige afstemning om rapporten inden dens oversendelse til 4. udvalg. Herigennem fik de administrerende lande hentet deres flertal hjem.¹²

De følgende møder i 4. udvalg skulle blive vidne til de hidtil voldsomste sammenstød omkring kolonispørgsmålet i FN, bl.a. blev Frankrig udsat for stærke angreb foranlediget af sine besiddelser i Nordafrika (Tunis og Marokko). Lannung søgte i sin tale i 4. udvalg den 26. november¹³ med udgangspunkt i Specialkomiteens rapport at gyde olie på vandene ved at fremhæve værdien af det arbejde, der blev gjort omkring kolonifrigørelsen i Specialkomiteen og i 4. udvalg. Den ”spirit of cooperation”, der havde hersket her, havde fremmet en udvikling, der længe havde været på vej. Det var dog næppe tilfældigt, at han brugte den meste af sin taletid på at begrunde og forsøre den faktorliste, som han selv havde været medforfatter til.

Faktorlisten var resultatet af et kompromis, sagde Lannung. Fra dansk side havde man gerne set en mere systematisk inddeling af faktorerne, der tog hensyn til, hvilken af ”de to udviklingslinjer hen imod et fuldt mål af selvstyre”, de blev anvendt på. Ikke uventet var Lannung mest optaget af associeringssporet, hvor han gik ind i et forsvar af dette spors hovedidé, nemlig at den forbedrede selvstyrestatus kunne nås ved at deltage på lige for med alle andre dele af det hidtil administrerende land.

¹² Hermod Lannung til udenrigsministeriet dateret Genève den 28. oktober 1951. Påtegnet: ”Enig. P.P. Sveistrup”. RA, UM. 119.M.2., pk. 4.

¹³ Text of Statement by Hermod Lannung (Denmark) before the Fourth Committee. Paris. Press Release PM/80 26 November 1951. RA, UM. 119.M.2., pk. 4.

Taktiker som Lannung var, valgt han som illustrerende eksempel at bruge de ikke-selvstyrende territorier Alaska og Hawaii, hvis bestræbelser ifølge Lannung gik ud på at blive lige medlemmer af De Forende Stater som henholdsvis 49. og 50. stat i unionen (dette skete dog først i 1959).¹⁴ Han sagde her:

”There should of course be no doubt whatsoever that if these territories attain such status, they will thus have realised the aim of the Charter and have obtained that full measure of self-government which brings them outside the scope of Chapter XI.

There is in the Charter a clear distinction between self-government and independence, the latter representing the higher status. There is no doubt that the territories just mentioned obtain more than self-government by being admitted to membership of the USA, as membership on equal terms of the USA, with regard to status, is equal to the status of independence, the territories thus being in possession of all sovereign rights collectively with the rest of the Union.” Her introducerede Lannung med udgangspunkt i en tanke om kollektiv suverænitetsbesiddelse den sidestilling af integration i moderlandet med uafhængighed, der var et hovedpunkt i hans tolkning af faktorlisterne.

Han gik derefter over til at omtale Grønland – uden dog at nævne navnet - idet han sagde: “It ought not to be lost sight of that for some small territories whose population, for instance some twenty thousand, is not large enough to permit them to form alone an independent state, integration or association is the (Lannungs understregning) realistic possibility to achieve a full measure of self-government.

If ever you want such a territory to be self-governing in accordance with its aspirations it must in most cases be by integration or association with another territory and quite naturally in integration with the country with which it was associated hitherto”.

For første gang blev en af de danske hovedopfattelser omkring Grønlandsspørgsmålet, nemlig at det befolkningsmæssige grundlag i Grønland ikke tillod en selvstændig statsdannelse, fremført for et større FN-forum, ganske vist i sløret form.

Under behandlingen i 4. udvalg blev hele faktorproblematikken vendt igen med udgangspunkt i Specialkomiteens rapport, uden at der syntes at være kommet nyt frem. At dømme efter Lannungs indberetning til Udenrigsministeriet, var der hos de administrerende magter ved afslutningen af debatten et stærkt ønske om at få sagen utsat til næste år med henblik på, at den kunne blive genoptaget med baggrund i et skriftligt materiale indsendt af de interesserede lande. Danmark fremsatte – ifølge Lannung stærkt tilskyndet af

¹⁴ Fra dansk side studerede man nøje de amerikanske udtalelser om deres territoriers status bl.a. på grundlag af de uddrag af de amerikanske indberetninger, som FN udsendte. I oversigten fra 1949 hedder det på s. 4 om Alaska: ”On 24 August 1912 Alaska became an incorporated Territory and has since enjoyed considerable self-government. Alaskans have long contemplated statehood as the ultimate goal” (Summary of Information transmitted by the Government of the United States of America. A/907/Add. 1, 12 July 1949. Findes i RA, UM. 119. M.2., pk. 2).

Storbritannien – sammen med Pakistan et resolutionsforslag, der sigtede mod udsættelse. De berørte lande skulle ifølge forslaget indsende deres bemærkninger inden 1. juni 1952.

Herimod opponerede flere tredjeverdenslande. De mente, at man burde søge at komme videre i sagen i indeværende samling, og Guatemala og Venezuela fremsatte et resolutionsforslag herom. Det førte til yderligere, vanskelige diskussioner og resulterede – efter at mødet på dansk initiativ var blevet suspenderet – til et kompromis mellem de fire forslagsstillere til resolutionsforslagene. Resultatet blev en beslutning den 3. december 1951 om oprettelse af et underudvalg under 73 e-udvalget. Det kom til at bestå af Australien, Cuba, Danmark, Frankrig, Guatemala, Irak, USA, Venezuela og gik straks i gang med arbejdet, idet der blev taget udgangspunkt i rapporten fra art. 73 e-udvalget samt diskussionerne i 4. udvalg.¹⁵

Ud over at studere ”the basic and general factors” skulle underudvalget, ”såfremt der efter forventning ikke kommer noget endeligt resultat ud heraf” – som Lannung udtrykte det over for Udenrigsministeriet i sin indberetning af 4. december - komme med forslag til procedurer for den videre undersøgelse af problemet. Fra et tidligere resolutionsudkast blev bibeholdt, at medlemmerne skulle indsende deres synspunkter vedrørende faktorer inden 1. maj 1952.

Selv om de danske forventninger til underudvalgets arbejde tilsyneladende ikke var store, synes man at have været stærkt aktiv med hensyn til konsolideringen af den tosporsmodel, man havde været med til at få gennemført i rapporten fra art. 73 e-udvalget. Ifølge Lannungs indberetning – der ikke er særlig præcis på dette punkt – ”lykkedes [det] her at samle interesse om det synspunkt, at man burde gøre et forsøg på en mere systematisk opstilling af factors, navnlig i to hovedgrupper”. Lannung tilføjede som begrundelse i indberetningen, at det ville være ”ret betydningsfuldt”, hvis der kunne nås enighed om opstilling i sådanne hovedgrupper, idet ”der altid og også under denne samling i 4. komité har været en udpræget tendens” hos visse ikke-administrerende lande, især latinamerikanske og arabiske lande, til at hævde, at uafhængighed var det eneste alternativ til kolonistatus.¹⁶

I første omgang fremstillede sekretariatet et nyt arbejdspapir (af 4. december 1951). I dette havde sekretariatet - ifølge Borbergs indberetning til København to dage senere - ”i overensstemmelse med henstilling specielt fra dansk og cubansk side” samlet faktorlisten i to særskilte grupper på grundlag af materialet fra ”Special Committee”.¹⁷

Der kan næppe heller være tvivl om, at den danske delegation har arbejdet energisk i kulissen for at øve indflydelse på det nye sekretariatspapir. Det var i alle tilfælde bygget op over den ovennævnte tosporsmodel i helt rendyrket form: Ifølge papiret kunne fuldt selvstyre, der kaldes det grundlæggende mål, nås ad to veje, enten ved (1) ”den fremadskridende udvikling af lokal autonomi” eller ved (2) befolkningens eget ønske om at sikre associering med

¹⁵ Hermod Lannungs indberetning af Paris den 4. december 1951. Kort følgeskrivelse underskrevet af William Borberg. RA, UM. 119. M.2., pk. 4.

¹⁶ Sst.

¹⁷ Working Paper prepared by the Secretariat (A/C.4/SC.9/L.1) af 4. december 1951. FN-papiret er vedlagt en kort indberetning underskrevet af William Borberg dateret Paris 6. december 1951. RA, UM. 119. M.2., pk. 4.

moderlandet på lige fod med dette. Svarende hertil var der to forskellige sæt faktorer, der opregnedes under følgende overskrifter, (1) Factors indicative of the attainment of an autonomous system of self-government – dvs. papiret anvendte ikke begrebet ”uafhængighed” (independence) – og (2) Factors indicative of the free association of a territory on equal status with the metropolitan or other country.

Det understregedes i papiret, at det afgørende var, om et territorium frit havde tilkendegivet sin mening ved ”informed and democratic processes”. Denne mening kunne tilkendegives gennem en erklæring om, at territoriet enten havde opnået et fuldt mål af selvstyre som ”autonom enhed”, eller ved at en befolkning under udøvelse af sin selvbestemmelsesret havde valgt associering med moderlandet. Her dukkede selvbestemmelsesretten vist for første gang op i faktorpapirerne.

Selv om dette arbejdspapir blev ændret på mange punkter, jf. det følgende, fik den valgte måde at fremstille faktorproblematikken på gennem to hovedspor i høj grad indflydelse på den følgende faktordebat i FN.

Ved sin oversendelse den 6. december af FN-sekretariats arbejdspapir anmodede Borberg om bemærkninger fra Udenrigsministeriet.

Det første på ny til en gennemgang af den seneste udvikling især omkring faktor-spørgsmålet fra Udenrigsministeriets side. Men Udenrigsministeriet kunne ikke bidrage med nyt, lige så lidt som Statsministeriet kunne. Et større papir af 19. december 1951 udarbejdet i Udenrigsministeriet indeholdt ud over en gennemgang af sagsforløbet en forsigtigt formuleret men i realiteten helt uforbeholden anerkendelse af det arbejde, den danske delegation havde præsteret i faktorsagen siden oktober. Det bemærkedes, at delegationen ”har spillet en betydningsfuld rolle ved behandlingen af dette spørgsmål og øjensynlig fra første færd har delttaget aktivt i udformningen af de omhandlede kriterier”.

I sin begrundelse for ikke at komme med egne tilføjelser til faktorlisten henvistes til, at de opstillede kriterier, ”der syntes at bygge på en værdifuld ny tanke”, til stadighed var blevet støttet fra dansk side. Det blev også fremhævet, at de danske repræsentanter til stadighed havde sikret sig de andre administrerende magters indstyrke. Deres holdning havde heller ikke påkaldt sig de ikke-administrerende magters modvilje. Grønlandsdepartementet havde heller noget at bemærke til kriterierne.¹⁸

¹⁸ Lang notits af 19. december 1951 ved Otto Borch; brev fra Grønlandsdepartementet til udenrigsministeriet underskrevet af Eske Brun og P.P. Sveistrup af 14. december 1951. RA, UM. 119.M.2., pk. 4. – Et brev fra Eske Brun til direktør Nils Svenningsen, udenrigsministeriet, af 12. december 1951 er interessant for det vidnesbyrd, det giver om den i ministerierne rådende selvforståelse med hensyn til Grønland. Eske Brun skrev, at man ikke i Grønlandsdepartementet havde bemærkninger til den foreliggende faktorliste, men man havde i ministeriet drøftet, om man ikke som ny faktor skulle foreslå det kriterium, om stater havde udnyttet den pågældende koloni til egen økonomisk fordel. Et sådant kriterium ville være til fordel for Danmark, ”idet vort forhold til Grønland i den henseende må formodes at være hævet over enhver kritik”. Når man imidlertid ikke havde rejst spørgsmålet, skyldtes det, at vi kunne blive upopulære hos en del af vores medkolonimagter ”og gøre det vanskeligt for os at fortsætte med at spille den mæglende rolle i 4’ komite, som vi hidtil med et vist held har gennemført”. Sst.

Under møderne i underudvalget i december, der blev afsluttet 20. december 1951 (med rapport dateret 22. december), kom man mod forventning faktisk videre i faktorspørgsmålet. Sekretariatspapiret af 4. december blev revideret, men det afgørende var vel her ud fra et dansk synspunkt, at tosporsmodellen blev opretholdt. Dette skete dog med den raffinering, at der nu – efter nogle delegationers forslag, som det hed - blev åbnet mulighed for at dele associeringsdelen i to spor afhængigt af, om tilknytningen skulle ske til en stat af føderal type eller til en enhedsstat ("unitary type"). Dette blev afspejlet i reviderede overskrifter. Den første række af faktorer optog nu begrebet "uafhængighed" i overskriften og kom til at hedde "Factors indicative of the attainment of independence or other separate system of self-government", medens den anden række havde overskriften: "Factors indicative of the free association (whether in a federal or unitary relationship) of a territory on equal status with other components of the metropolitan or other country".

Det er sandsynligt, at Lannung også havde været på spil, da distinktionen mellem federal stat og enhedsstat blev indført i faktorlisterne. Dette punkt blev under alle omstændigheder et særdeles vigtigt punkt i hans senere argumentation, måske fordi det var vanskeligere at dokumentere, at et fuldt mål af selvstyre var opnået i en centraliseret enhedsstat (som Danmark) end i den mere opdelte føderale stat.

Ser vi på indholdet af den nye faktorliste, kan det bemærkes, at det fortsatte arbejde igennem december 1951 med problemstillingen var resulteret i yderligere præciseringer og større systematisering. Medens papiret af 4. december for den første faktorrækkes vedkommende tydeligt nok blev opstillet ud fra en forestilling om et udviklingsforløb for territoriet hen imod "autonomi" og afspejlede en situation, hvor moderlandet fortsat forudsattes at besidde kompetencer i forhold til territoriet, gik man i den rapport, der blev fremlagt den 22. december, ud fra en forestilling om opnået *selvstændighed* for territoriet. De faktorer, der blev opstillet som kriterier for at have opnået denne status, blev knyttet til begrebet suverænitet og dennes typiske kendetegn (uafhængighed med hensyn til ydre og indre politik etc.). I den forbindelse var det også et kriterium, om den besad en politisk udviklingsgrad som gjorde, at den kunne tage vare på sin egen skæbne, og om den ønskede denne udvikling.

For den anden faktorrækkes vedkommende, dvs. associeringsdelens, blev overskriften af 4. december bibeholdt, men der blev fortaget en række præciseringer. Som i papiret af 4. december blev der spurgt, om befolkningens politiske udviklingsgrad og ønsker, om associeringen skete i kraft af moderlandets forfatning eller i kraft af en traktat eller bilateral aftale, men dette forhold blev i papiret af 22. december udbygget med en betoning og sikring af *ligestillingsaspektet*, idet der desuden blev spurgt, om de konstitutionelle garantier gjaldt i samme grad for de associerede territorier, om der var særlige konstitutionelle forhold, der gjorde sig gældende for territorierne alene, og ligeledes, om det var sikret, at territoriet kunne deltagte på lige fod ved fremtidige ændringer af det konstitutionelle system. Under "status" blev der ligeledes spurgt, om der var fuld ligestilling med hensyn til parlamentarisk repræsentation, med hensyn til statsborgerskab og udnævnelse af embedsmænd.

Derudover enedes man om at forslå skabelse af et ad hoc-udvalg på otte medlemmer til at gennemføre yderligere studier af faktorspørgsmålet. Underudvalgets faktorrapport skulle

danne grundlag for udvalgets videre arbejde. Medlemslande fik desuden mulighed for inden 1. maj 1952 at indsende deres synspunkter i faktorspørgsmålet. Det valgte resolutionsforslag i sagen blev stillet af Cuba, Danmark, USA og Venezuela (17. december).¹⁹

Da sagen derefter på ny kom op i 4. udvalg i januar 1952 besluttede dette at udvide ad hoc-udvalget med to lande (Burma og Belgien) under bibeholdelse af balancen mellem administrerende og ikke-administrerende lande. Ingen stemte imod forslaget, selv om en række østlande undlod at stemme. Under drøftelserne i 4. udvalg var Danmark repræsenteret ved Lannung igen stærkt aktiv og fremførte en række udtalelser af principiel betydning for faktorsagen. Lannung kommenterede således i et indlæg ganske udførligt det arbejde, der var blevet præsteret i de forløbne måneder, idet han benyttede lejligheden til at udtrykke taknemlighed over den ”spirit of co-operation and compromise”, der havde fået underudvalgets arbejde.

Man havde i dette tidsrum passeret en række ”milesten”, som han udtrykte det. Den sidste milesten havde været underudvalgets rapport, hvor faktorerne blev revideret, og hvor det arbejde, der var påbegyndt i Genève om efteråret var ført ”an essential step forward”. Dette gjaldt navnlig med hensyn til den systematiske gruppering af faktorerne. Han gav dernæst udtryk for den betydning, den danske delegation tillagde det, at opnåelse af betingelser for at have nået ”a full measure of selfgovernance” kunne nås ad to veje, nemlig gennem opnåelse af uafhængighed eller gennem forening med eller associering på lige vilkår med moderlandet. Afhængigt af hvilken vej, der var tale om, kom forskellige faktorer ind i billedet, og af den grund blev faktorerne opregnet under to adskilte overskrifter i faktorrapporten. Allerede i Genève havde man fra dansk side vist interesse for en mere systematisk opdeling af faktorerne. Af den grund var det ”a special satisfaction” for den danske delegation at se den systematiske inddeling gennemført i den foreliggende faktorliste.

Han sluttede dette indlæg med at sige, at yderligere studier af faktorerne efter al sandsynlighed ville vise – hvad man fra dansk side også allerede havde tilkendegivet – at det ville være nødvendigt at dele associeringsdelen i to underafsnit afhængigt af, om et territorium blev associeret med en stat af føderal type eller med en enhedsstat (unitary type). Han nævnte her specifikt faktor C.4 (om internal legislation) i associeringsdelen. Denne faktor vedrørte ifølge Lannung stater ”of a non-unitary type”, hvilket Lannung fik bekræftet af den stat, der havde været forslagsstiller her (Guatemala). Lannung var meget påpasselig på dette punkt, der kunne indebære en forhindring for en eventuel Grønlands løsning, og fik bekræftelsen bemærket i mødeoptegnelserne (”Summary records”). Han tydeliggjorde sin pointe og dermed den danske politik over for den internationale forsamling med følgende ord:

¹⁹ Report of the Sub Committee. (A/C.4/L.180) af 22. december 1951. Rapporteur: Mr. Guy Perez Cisneros (Cuba); Draft Resolution af 17. december (A/C.4/SC.9/L11). - De to papirer blev fremsendt af William Borberg til udenrigsministeriet med brev dateret 4. januar 1952 (Del. No. 98). Det fremgår af C.A.C. Bruns påskrift af 5. januar 1952, at udenrigsministeriet ingen bemærkninger havde til faktorlisten, hvilket man havde meddelt departementschef Eske Brun. RA, UM. 119.M.2., pk. 4.

”The decisive test in the case of a unitary type is and remains whether or not equality is established, i.e. equal rights and status compared with other component parts of the country.

The extend of the local self-government in a unitary state may be greater or smaller according to whether the government of the state is built to a greater or smaller degree on the basis of centralisation or decentralisation.

What is decisive, however, is that a Territory which is united with a unitary state has the same rights and, especially, does not have less local self-government than that which is enjoyed by other component parts of the country.”

Lidt senere, i forbindelse med stemmeafgivningen, benyttede Lannung lejligheden til at fastslå den principielle danske opfattelse vedrørende forholdet mellem faktorer og suverænitet, idet han slog fast, at faktorerne ifølge dansk opfattelse havde samme betydning i forbindelse med påbegyndelse af indsendelse af oplysninger som ved ophør med indsendelse af oplysninger. Han tilføjede, med henblik på faktorer burde alle lande afgøre med deres samvittighed, om de ikke burde indsende oplysninger for områder, for hvilke de ikke hidtil har indsendt oplysninger. Han gentog det fra dansk side tidligere fremførte standpunkt – der som nævnt var formuleret af USA – at ”enhver administrerende stat har ret til selv at afgøre de under dens suverænitet værende områders forfatningsmæssige stilling og status. Intet i Pagtens kapitel 11 kan fortolkes som havende ændret noget i denne henseende”. Han tilføjede her:

”My country will furnish information to the U.N. on any stage of status which might take place with regard to the territory for which it is responsible, but in doing so does not consider that any action taken by our constitutional organs is subject to review or revision by the U.N.
„²⁰

Som det vil bemærkes, var der her tale om en ganske skarp formulering af det danske standpunkt i suverænitetssagen. Den ses ikke at komme fra de to involverede danske ministerier og må formodes at være konciperet i delegationen: Den indebar, at Danmark statsretligt ikke på dette punkt blev begrænset af FN-pagtens forpligtelser.

Den allestedsnærværende Lannung fremlagde senere 4. udvalgs rapport, der jo også indeholdt udviklingerne inden for udvalgets andre arbejdsområder (mandatområderne, Nederlandenes indstilling af rapportering til FN vedrørende Surinam m.m.), den 15. januar 1952.²¹ Den endelige resolution i faktorsagen, 567 (VI), er dateret 18. januar 1952 og næsten identisk med det forslag, Danmark havde været med til at stille 17. december.

²⁰ Lannungs referat af forhandlingerne samt teksten til hans tale i 4. udvalg om faktorer findes som bilag til William Borbergs brev til udenrigsministeriet af 13. januar 1952 (Del. No. 123). Borberg skriver i sit brev, der har karakter af en følgeskrivelse: ”Som det vil ses, har hr. Lannung under forhandlingerne fremsat forskellige udtalelser, der har særlig principiel betydning for Danmarks forpligtelser med hensyn til Grønland”. RA, UM. 119. M.2., pk. 4.

²¹ Information from Non-Self Governing Territories. Report of The Fourth Committee. Rapporteur: Mr. Hermod Lannung. General A/2057 af 15. januar 1952. RA, UM. 119.M.2., pk. 4.

Udblik over 1951

Under samlingen i 1951 var der efter års stilstand kommet bevægelse i behandlingen af faktorspørgsmålet. I en stærkt politiseret og følsom sag var det lykkedes at få opstillet indikatorer, der kunne anvendes til at afgøre, om et område besad et fuldt mål af selvstyre – hvorefter indberetningspligten kunne ophøre – eller ej. Resultatet var nået i en atmosfære præget af voldsomme angreb mod kolonimagterne, og hvor det ikke var udelukket, at 4. udvalg ville ophøre med at eksistere.

Det vil af ovenstående fremgå, at Danmark havde spillet en ganske væsentlig rolle omkring udviklingen i faktorspørgsmålet i 1951-samlingen. Den udarbejdede tosporsmodel for områders opnåelse af selvstyre var vel ikke Danmarks opfindelse alene, men en række forhold peger på, at Hermed Lannung bl.a. gennem sine kontakter til de ledende kolonimagter og til sekretariatet i høj grad var medvirkende til modellens udformning og accept i FN-miljøet. Hans optræden synes præget af en energisk målbevidsthed i spørgsmålet om at skabe en af det internationale samfund anerkendt folkeretslig løsning for integrationen af Grønland i Danmark. De gentagne valg af ham som rapportør og udvalgsformand vidner om respekt for hans integritet og dømmekraft.

Lannung, der ikke var uden forfængelighed, glemte ikke at gøre de danske myndigheder opmærksom på det opnåede resultat. I en større, afsluttende indberetning²² skildrede han den kriseaftige stemning, der havde præget 4. udvalgs debatter, og hvor tonen ifølge ham havde været mere aggressiv mod kolonistyretanken end vel under nogen tidligere plenarforsamling. Det var på den baggrund meget tilfredsstillende, at det lykkedes at nå til et ”efter omstændighederne særdeles godt resultat i spørgsmålet om ”factors”. Det var utvivlsomt langt bedre, end man på forhånd kunne vente, når man var fortrolig med de synspunkter, der i den senest foregående tid havde fundet udtryk fra toneangivende repræsentanter for ikke-kolonilandet,...” I den sammenhæng gjorde han også opmærksom på, at der ikke havde været rejst noget angreb med direkte adresse til dansk kolonistyre. Tværtimod var Danmark, som det også tidligere havde været tilfældet, blevet fremhævet som et lysende eksempel, fordi landet ikke havde nøjedes med blot at meddele de foreskrevne statistiske oplysninger, men også havde givet oplysninger om den politiske udvikling mod større selvstyre i Grønland.

Han sluttede måneders intensivt arbejde med en næsten patetisk appell til de danske myndigheder, idet han afslutningsvis skrev, ”at det nu er på tide at få skabt grundlovshjemmel til, at vi den dag, da vi og vores grønlandske landsmænd er enige om det, kan gøre Grønland til en ligeberettiget del af Danmark rige – lade Grønland rykke op fra at være koloni til at have principielt samme stilling og status i riget som andre dele af dette. (I praksis vil det – også når hensyn tages til de nu opstillede faktorer – jo betyde, at Grønland

²² Referat dateret Paris den 3. februar 1952 ved Lannung indsendt med følgebrev underskrevet af Borberg, dateret Paris den 4. februar 1952. Kopi blev ifølge påtegning sendt til Grønlandsdepartementet den 7. februar 1952. RA, UM. 119.M.2., pk. 4. – I sit følgebrev skriver Borberg: ”Redegørelsen er blevet forelagt i et delegationsmøde; der var blandt de øvrige delegerede enighed om, at de af landsretssagfører Lannung fremsatte synspunkter var af en sådan vigtighed, at de burde bringes til Udenrigsministeriets kundskab”.

skal have i hovedsagen de samme rettigheder og i særdeleshed ikke have mindre lokalt selvstyre, end andre dele af landet i almindelighed har, og tillige repræsenteret på rigsdagen, som på lige fod deltager i rigets styre).

Erfaringerne fra arbejdet i Special Committee og 4. udvalg årene igennem og ikke mindst i år gør det rimeligt, ja, vel en pligt for den danske repræsentant i disse udvalg at understrege dette synspunkt så stærkt som muligt.”

Lannung var tydeligt nok dybt foruroliget over udviklingen på koloniområdet og appellerede til beslutningstagerne i Danmark om at bringe Danmarks kolonistatus til ophør.

FN-samlingen 1952

Rapporten om Grønland

Rapporten om Grønland for 1952 blev først afsendt til FN-sekretariatet i løbet af juli 1952. Som tidligere blev den i Grønlandsdepartementet udformede tekst sendt til Udenrigsministeriet og Hermod Lannung med henblik på kommentarer og rettelsesforslag.²³ Det fremgår ikke af de gennemsete akter, hvad der lå bag forsinkelsen.

I rapporten omtaltes under rubrikken ”Government” det i juni 1951 afholdte valg til såvel landsrådet som til kommunalbestyrelserne (i henhold til den nye lov af 27. maj 1950).²⁴ Ifølge rapporten havde befolkningen vist ”megen interesse” for disse valg. I rapporten omtaltes de grønlandske ønsker om at få ændret landsrådsvalgordningen, der byggede på flertalsvalg i enkeltmandskredse, med henblik på at få gennemført en ordning om tillægsmandater.

Rapporten omtalte også mødet i det nyvalgte landsråd fra 26. september til 23. oktober 1951 og opregnede alle de hovedspørgsmål, der var blevet behandlet under mødet.

Under de økonomiske forhold omtaltes, at det gamle besejlingsforbud af 18. marts 1776 (!) var ophævet gennem ikraftsættelsen af loven af udøvelse af erhverv i Grønland. Grønland var

²³ To dansksprogede manuskripter til rapporten, heraf et med enkelte rettelser, i RA, GS, efteraflevering 1987, pk. 15; Manuskript med enkelte rettelser i RA, UM. 8.U.83.a., pk. 4 – Som tidligere søgte udenrigsministeriet i et vist omfang at moderere Grønlandsdepartementets ofte kontante udtryksmåde. Således anholdt udenrigsministeriet udtrykket i den engelske oversættelse, at tuberkulosen i Grønland var af ”enormous importance” og foreslog, at den var ”of great importance”, hvilket Grønlanddepartementet accepterede. Derimod lykkedes det ikke udenrigsministeriet at få dæmpet udtrykket i den danske version, at ”gonorrhé holder sig stadig på højt niveau”. Dette afviste Grønlandsdepartementet med begründelsen ”Mr. Hoo ved besked”. Vicegeneralsekretær Hoo må antages at være blevet informeret så grundigt om gonoreens udbredelse på Grønland under sit besøg i Grønland sommeren 1950, at det ikke nyttede at besmykke sagen. Notits ved Troels Munk af 4. juli 1952. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 4.

²⁴ Rapporten opgav ikke valgdeltagelsen til landsrådsvalget, da valgbogen ikke var nået frem til København ved dens færdiggørelse. Ifølge et notat af 23. juni 1952 fra Pie Barfod til kontorchef Sveistrup forelå tallene for de 12 ud af de 13 valgkredse nu. Til eventuel brug under møderne i FN havde man udregnet valgdeltagelsen. Den gennemsnitlige valgprocent for de 12 kredse var ca. 73 %. RA, Grønlands Styrelse, efteraflevering 1987, pk. 15.

herefter ikke noget lukket land, som det konstateredes. Det meddeltes også, at handelsmonopolet var under afvikling.

Der omtaltes ligeledes den betydelige forøgelse af anlægsudgifterne som konsekvens af Grønlandskommissionens forslag om udvikling af forskellige områder af det grønlandske samfundsliv.

Svar til FN's generalsekretær i "faktor-sagen"

Som en følge af resolutionen af 18. januar 1952 om det fortsatte arbejde med faktor-sagen fik Danmark i februar sendt en note fra FN's generalsekretær, dateret 6. februar 1952, hvor der blev gjort opmærksom på, at Danmark var blevet valgt til medlem af Ad Hoc-komiteen for studiet af faktorer, og at Danmark blev indbudt til at indsende sine synspunkter i faktorsagen til FN inden 1. maj 1952.

Det indledende arbejde med svaret på noten foregik i Grønlandsdepartementet, der efter et samråd med Hermod Lannung derefter sendte udkastet til svaret til Udenrigsministeriet, der stod for slutredigeringen. I Udenrigsministeriet kritiserede man (internt) departementets udkast for at spille for åbent ud med hensyn til Grønland, og gjorde gældende, at da der fra FN's side var bedt om Danmarks "principielle" syn i faktorsagen, burde den interne danske motivering næppe medtages. Med hensyn til udkastets omtale af, at bibeholdelsen af delingen af faktorerne i to spor sigtende enten mod uafhængighed eller assimilering var af "den største betydning for Grønland", blev det derfor foreslået at udelade omtalen af Grønland.

Derudover lagde papiret vægt på at betone den distinktion mellem enhedsstat og føderal stat, som Lannung havde kæmpet for i FN under sidste samling; nye elementer blev ikke foreslået fra Udenrigsministeriets side.²⁵

Når Udenrigsministeriet først afsendte de danske kommentarer i faktorsagen til den danske FN-delegation til viderebringelse med en måneds forsinkelse (den 24. maj 1952), skyldtes det, at afsendelsen blev kompliceret af det forhold, at Storbritannien ønskede mere tid til sin besvarelse og i april havde rettet henvendelse til Danmark og de andre kolonimagter (heriblandt USA) og lidt overraskende anmodet dem om at udsætte deres svar, til de var blevet gjort bekendt med den britiske regerings synspunkter. Dette tydede på, at briterne havde noget vigtigt at meddele, og Udenrigsministeriet var indstillet på at efterkomme briternes ønske, medens Lannung – der blev afæsket sin mening af Grønlandsdepartementet – var af den mening, at generalforsamlingens tidsfrister burde overholdes så vidt muligt, og at svaret ikke burde udskydes uden tungtvejende grunde. Lannungs ord havde vægt, og man fulgte hans råd, men på klassisk Udenrigsministeriel vis blev dog taget det hensyn til briterne, at man fortroligt overlod dem det danske svar til FN og fortalte dem, at svaret på foranledning af deres henvendelse var formuleret således, at det ikke indeholdt det definitive

²⁵ Brev fra Grønlandsdepartementet til udenrigsministeriet af 7. april 1952; Udenrigsministeriets referat ("Besvarelse af note af 6/2 1952 fra F.N.s generalsekretær vedr. "factors") af 18. april 1952 ved Troels Munk og med supplerende bemærkninger ved Finn Friis; Troels Munks udkast til brev til departementschef Eske Brun og til FN's generalsekretær af henholdsvis 18. og 22. april 1952. RA, UM. 119. M.2., pk. 4.

danske standpunkt til spørgsmålet om, hvilke momenter der ansås for afgørende i faktorspørgsmålet.²⁶ Som vi har set, havde de danske myndigheder haft vanskeligheder ved at formulere sig netop på dette punkt, og gennem den britiske henvendelse fik man en yderligere undskyldning for at afsende et relativt uforpligtende svar, hvor man i realiteten alene kæmpede for tosporsmodellens bevarelse.

I det af Udenrigsministeriet udarbejdede endelige svar til FN sagde man, at den liste over faktorer, der fandtes i bilaget (annekset) til resolutionen af 18. januar 1952 ”may generally be considered acceptable as a basis for further discussion”. Det kan af forarbejderne ses, at der en tid blot havde stået ”may generally be considered acceptable”, men denne vurdering var for stærk for Lannung, der som nævnt også var inddraget i processen. Lannung, der formentlig kæmpede for opretholdelsen af en kraftig distinktion mellem enhedsstater og føderale stater, gav udtryk for, at han gerne så denne formulering svækket, hvilket Udenrigsministeriet imødekom gennem indsættelse af eftersætningen ”as a basis for further discussion”. Herigennem blev Lannungs ønske imødekommet og den påståede hensyntagen til briterne blev mere sandsynlig.

I substansdelen fulgte man Grønlandsdepartementet og understregede betydningen af at opretholde opdelingen af faktorer i to hovedgrupper som gengivet i annekset til resolutionen. Man ønskede – og henholdt sig til den danske repræsentants udsagn i 4. udvalg den 9. januar 1952 – at understrege det tilrådelige i at underopdele afsnittet ”Factors indicative of the free association of a territory on equal status with other component parts of the metropolitan or other country”, idet der var særlige hensyn at tage til, om tilknytningen skete til en enhedsstat eller til en føderal stat. De fleste faktorer gjaldt for begge typer af stater, men andre faktorer krævede særskilt behandling og retfærdiggjorde den nævnte distinktion.

Afslutningsvis tilkendegav man en usikkerhed med hensyn til, om det var nødvendigt eller formålstjenligt (expedient) at medtage punktet II A 4 ”Ethnic and Cultural Considerations”. Man forbeholdt sig muligheden af at kunne vende tilbage til dette punkt under udvalgsarbejdet.

Det hollandske initiativ

Den 13. juni 1952 mødte efter aftale den hollandske gesandt op i Udenrigsministeriet i København og overrakte ”uofficielt” (citationstegnene er Udenrigsministeriets) C.A.C. Brun en notits,²⁷ der indeholdt et forslag om, at de administrerende magter vedtog at koordinere

²⁶ Indberetning fra den danske ambassade i London til udenrigsministeriet af 29. april 1952 (med gengivelse af skrivelse fra Foreign Office af 22. april 1952); Grønlandsdepartementet til udenrigsministeriet af 13. maj 1952; Kopi af brev til ambassaden i London af 24. maj 1952, underskrevet af udenrigsminister Ole Bjørn Kraft. – Den endelige afgørelse i sagen blev taget af C.A.C. Brun den 16. maj 1952, jf. hans påtegning af denne dato på brevet fra Grønlandsdepartementet af 13. maj 1952. RA, UM. 119.M.2., pk. 4.

²⁷ ”Suggestions of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs concerning the policy to be followed by the Administering Powers in the Committee on Information from non-selfgoverning territories and in the General Assembly of the U.N.”. RA, UM. 119. M.2., pk. 5. – Sst. findes et supplerende hollandsk memorandum, der 10.

deres politik i kolonispørgsmål i FN. Det blev forslået fra hollandsk side, at de administrerende magter antog en ensartet holdning i en række spørgsmål for at tilbagevise de angreb, der var blevet rette mod dem fra navnlig de arabiske lande, fra visse sydamerikanske lande samt fra landene i Østblokken. Notitsen blev tilstillet alle de administrerende magter.

Kolonimagterne var i mindretal i generalforsamlingen, men gennem et vist sammenhold kunne man modificere eller bringe til bortfald forsøg på at gennemføre uacceptable antikoloniale synspunkter, hed det videre. Så udprægede differencer, som de der var kommet til orde ved den seneste FN-samling, burde undgås. Som illustration af, hvor forskelligt kolonimagterne agerede i FN blev nævnt afstemningerne i den seneste samling, hvor Danmark ved afstemningerne i 4. udvalg havde stemt 14 gange for, 1 gang imod og ligeledes afholdt sig fra at stemme 1 gang, medens Belgien havde stemt 4 gange for, 7 imod og 9 gange havde Belgien afholdt sig fra at stemme. Det nævnte eksempel blev fremført helt neutralt i teksten, men det var klart, at det rummede en kritik af Danmark for i for høj grad at have fulgt den antikoloniale lejr.

Hollænderne foreslog på den baggrund, at der blev holdt et koordineringsmøde, f.eks. når 73 e-udvalget trådte sammen. Navnlig måtte det aftales, hvilke sanktioner der kunne komme på tale over for generalforsamlingens antikoloniale flertal. Holland havde altså besluttet at gå ind for en mere konfrontatorisk linje i kolonisagen og var tilsyneladende ikke bange for at lade det gå til bristepunktet – hvis det kunne få andre med sig. Om Holland har ageret på egne vegne eller – måske mere sandsynligt – havde handlet efter samråd med andre kolonimagter, lader sig ikke besvare på grundlag af det materiale, der er undersøgt i forbindelse med udredningen.

Det hollandske papir behandlede og kom med klare og drastiske løsningsforslag til mange af de problemer, der gjorde sig gældende under kolonidebatterne i FN i disse år. Det aktiverede straks de danske embedsmænd, der så sig stillet over for at skulle tage stilling til den generelle koloniproblematik, som man tidligere havde kunnet forholde sig til uden dybere stillingtagen. Allerede den 14. juni havde Troels Munk et længere referat færdigt, hvor han refererede det hollandske papirs punkter et for et og kommenterede dem med en ”Foreløbig kommentar”.²⁸ I det følgende refereres de hollandske synspunkter dog på grundlag af det hollandske papir og ikke på grundlag af den danske sekretærs referat.

I punkt 1 foreslog hollænderne, at de administrerende magter skulle gå ind for, at art. 73 e-udvalget blev opretholdt i fremtiden, idet man medgav, at det havde ydet et ”godt og nyttigt arbejde” og påpegede fordelen ved dets ligelige sammensætning. Her lød den danske kommentar kort, at det danske standpunkt hidtil havde været, at udvalget ikke burde gøres permanent.

juni 1952 blev overdraget William Borberg i New York. Det rummer de hollandske positioner i faktorsagen, som man fra dansk side havde forbehold overfor.

²⁸ Referat ved Troels Munk af 14. juni 1952. RA, UM. 119.2., pk. 5. – Med Troels Munks påtegning: ”Har været forelagt Direktøren (ifl. Leg. råd Dons Møller) TM”.

I punkt 2 hed det, at de administrerende magter burde være helt enige om, at administrationen af de ikke-selvstyrende områder alene var deres ansvar. De var ikke ansvarlige over for Generalforsamlingen på dette punkt. Deres forpligtelse over for denne bestod alene i oversendelse af oplysningerne. – Til dette punkt var den foreløbige danske karakter: ”Dette synspunkt kan formentlig deles af den danske regering”.

I punkt 3 hed det, at Generalforsamlingen kunne diskutere de indsendte oplysninger, men burde generelt begrænse sig til ”observations”. Eventuelle resolutionsforslag vedrørende de ikke-administrerende områder havde ingen bindende karakter. Hvis den administrerende magt overholdt dem, skete det af egen fri vilje. Punktet indeholdt en stærk reaktion på det cubanske forslag fra sidste år om, at generalforsamlingen hvert fjerde år skulle bruge samlingen for at undersøge, hvorledes dens resolutioner blev ført ud i livet. De administrerende magter burde enstemmigt modsætte sig en sådan særskabeling, hed det. De administrerende magter burde ikke svare på spørgsmålet om, hvorledes resolutioner blev overholdt. I yderste fald kunne de overveje at udeblive fra en sådan samling. Endelig kunne de reagere på magtmisbruget ved at ophøre med at indsende oplysninger. Det blev forslået, at kolonimagterne udeblev fra en sådan session eller undlod at indsende oplysninger. – Den danske kommentar var, at der i den danske delegation havde været enighed om at indtage en avisende holdning til det cubanske forslag. Det bemærkedes, at Danmark i principippet stod for, at plenarforsamlingens resolutioner burde efterleves.²⁹ Det måttestå hen, om Danmark ville gå så vidt som til at deltage i de foreslædede sanktioner.

I punkt 4 hed det, at de administrerende magter burde være enige om, at ”factors” aldrig kunne have bindende virkning. – Her lød den danske kommentar, at dette stemte ganske med den danske regerings indstilling. Det tilføjedes, at i den til FN’s generalsekretær stilede note (fra maj) var dette synspunkt ikke kommet til orde. Her var hovedvægten lagt på, at ”factors” burde opdeles i to grupper.

I punkt 5 hed det, at diskussion af den politiske udvikling i de ikke-selvstyrende områder var et problem alene for den administrerende magt og generelt ikke burde tillades i FN. – Kommentaren var her, at man formentlig kunne give sin tilslutning til, at den ”aggressive og næsten hadske antikoloniale front bør søges brudt”, også fordi angrebene blev brugt i Øst - Vest konflikten.

I punkt 6 hed det, at de administrerende magter burde være enige om, at betragte ”visiting missions” fra FN som uønskede i de ikke-administrerede områder. Det ville være direkte præjudicerende for moderlandets suverænitet, hvis de blev accepteret. Som sanktioner blev foreslået nægtelse af at deltage i 4. udvalgs drøftelse af sådanne indberetninger samt nægtelse af adgang for sådanne missioner til ikke-selvstyrende områder. – I den foreløbige kommentar hed det, at Grønland ikke hidtil havde haft besøg af en egentlig ”visiting commission”. Dernæst omtaltes dr. Hoos og dr. Bensons besøg i Grønland, der var sket efter indbydelse fra Grønlandsdepartementet på forslag af landsretssagfører Lannung, og hvor de to

²⁹ Hertil havde C.A.C. Brun følgende margenkommentar: ”Vel ikke, hvis Plenarforsamlingen overskridet sin kompetence”. Sst.

embedsmænd var blevet ledsaget af kontorchef Sveistrup. Det hed videre, at de to FN-embedsmænd efter besøget affattede en rapport, der ”i særdeles rosende vendinger omtalte det danske arbejde for den grønlandske befolkning”. Danmark havde for ikke at skabe præcedens modsat sig, at rapporten blev udsendt som FN-dokument.

I punkterne 7-8 hed det sig, at man i almindelighed burde modsætte sig, at repræsentanter for ikke-selvstyrende områder fik lejlighed til at fremlægge mundtlig beretning for generalforsamlingen. I alle tilfælde burde det ikke ske i det øjeblik, en administrerende magt var ophørt med at indsende oplysninger. Som sanktion blev foreslået udvandring under høringen – Den foreløbige kommentar lød, at man i princippet formentlig ville kunne tilslutte sig det hollandske standpunkt. Dog burde man måske være tilbageholdende vedr. den foreslæde sanktion.

Punkt 9 hed, at de administrerende magter burde være enige om, at de ikke-selvstyrende områder alene kunne deltage i Specialkomiteens arbejde som medlemmer af den nationale delegation og ikke som foreslået under sidste samling som associerede medlemmer (uden stemmeret). Som sanktion blev det foreslået, at man trak sig ud af arbejdet i art. 73 e – udvalget. – Den danske kommentar lød her, at man i 4. udvalg havde stemt for at undersøge muligheden af at knytte de ikke-selvstyrende områder nærmere til udvalgets arbejde. I generalforsamlingen havde man imidlertid afholdt sig fra at stemme, fordi man ikke var sikker på, at resolutionen blev tolket loyalt fra de anti-koloniale landes side, og fordi man ønskede at stå frit, når spørgsmålet til efteråret kom til behandling i art. 73 e-udvalget.

I sin konklusion luftede Troels Munk muligheden af at udbygge det forslæde samarbejde med en række beslægtede vestlige lande, heriblandt de andre nordiske lande og Canada. Dette kunne måske være et skridt på vejen til at drive en kilde ind mellem sovjetblokken og de arabiske og asiatiske lande, hvis kolonipolitik langsomt syntes at føre de sidstnævnte over i den sovjetiske lejr. Det hed: ”I koloni-spørgsmål i F.N. synes en anti-vestlig front langsomt at vokse frem. Ved at stå sammen kan man måske have held til at standse denne udvikling, der ført ud i sin konsekvens truer med at sprænge F.N.”. Fra dansk side måtte betingelsen for at medvirke dog være, ”at det i koloni-spørgsmål liberalt sindede USA deltager”. Det bemærkedes i den forbindelse, at Danmark hidtil havde haft en god ”standing” hos begge parter. Danmark burde ikke udelukke sig fra fortsat at kunne mægle. Det påpegedes også, at Holland stod som en af de mest konservative repræsentanter for det gamle kolonistyre. Af den grund burde Danmark ikke ganske identificere sig med Holland.

Referatet blev udgangspunktet for en ganske omfattende sagsbehandling, der strakte sig gennem sommeren 1952 og involverede de forskellige personer, der var inddraget i behandlingen af Grønlandssagen i FN, herunder også Eske Brun og Hermod Lannung, der hver fik tilsendt det hollandske papir til udtalelse. I Udenrigsministeriet gik sagen i første omgang videre til Finn Friis, der i sit papir også behandlede de hollandske punkter et for et uden at bidrage væsentligt til det, den yngre medarbejder havde præsteret. Friis’ på visse punkter ganske kritiske indstilling til Hermod Lannung kom til udtryk flere steder, mest tydeligt ved at han gjorde et bevidst forsøg på at få indsat Borbjerg til at lede delegationen til

art. 73 e-udvalget.³⁰ Friis frarådede i øvrigt, at Danmark drøftede den hollandske henvendelse med de øvrige nordiske lande, og stillede sig også tvivlende over for en koordination som foreslægt af Holland. Her synes taktiske hensyn i Grønlandssagen at have spillet en rolle for ham. Han skrev: ”Det er meget muligt, at de forholdsvis liberale synspunkter, vi har fremsat, og den uafhængige holdning vor repræsentation i 4. udvalg har indtaget, har bidraget til at holde Grønland ude af skudlinien; der har hidtil, så vidt vides overhovedet ikke været rettet nogetsomhelst angreb på vor Grønlandspolitik”. Men var det ikke tænklig, at vi kunne blive angrebet ved at afgive en solidaritetserklæring til de mere ”håndfaste” kolonimagter. Han foreslog til sidst, at man meddelte hollænderne, at man kunne tilslutte sig ønsket om en særlig drøftelse i forbindelse med mødet i 73 e-udvalget.

Lannung og Grønlandsdepartementet, der åbent afstemte deres respektive udtalelser til Udenrigsministeriet, frarådede ikke uventet at følge det hollandske forslag om en sanktionskurs. Ifølge Lannungs brev burde de administrerende magter være meget varsomme med enhver form for ”strejke”, der kunne få uheldige reflekser og konsekvenser langt uden for koloniproblemernes område. Hans hovedpointe var, at man måtte tage vare på den goodwill, man havde oparbejdet. ”Af hensyn til muligheden for, at Danmark i løbet af kortere tid vil meddele De forenede Nationer, at Grønland har opnået ligeberettigelse med de øvrige dele af landet, og at vi derfor ophører med at indsende oplysninger, er det efter min opfattelse af stor betydning, at Danmark fortsat bevarer den goodwill, vi har opnået, og ikke mindst ud fra dette hensyn vil det være velbeggrundet at tage så reserveret på de hollandske forslag, som det er muligt”, skrev han til Udenrigsministeriet.³¹

Grønlandsdepartementet anslog samme toner. Man betonede betydningen af samarbejdet i Special Committee og var ”noget betænkelig” ved en politik, hvor modsætningerne mellem de administrerende og ikke-administrerende magter blev trukket op skarpere end allerhøjest nødvendigt.³² Fra Udenrigsministeriets egne rækker frarådede Borbjerg ligeledes ”i videst muligt omfang” at undgå at blive deltager i voldsommere demonstrationer. Han tilkendegav enighed med Lannung i, at det var vigtigt at bevare den goodwill, vi besad. Det ville være beklageligt, hvis vi – der hidtil lykkelig havde undgået kritik af vor administration af Grønland - skulle udsætte os for animositet på et tidspunkt, hvor vi overvejede at tage

³⁰ Finn Friis’ referat ”Ikke-selvstyrrende områder” af 2. juli 1952. RA, UM. 119.M.2., pk. 5. Kritikken af Lannung kommer frem i referatets behandling af punkt 5 i det hollandske papir, hvor Friis skriver, ved at indsende frivillige oplysninger om den politiske udvikling i Grønland havde man ”udstrakt en lillefinger” og nu ”griber [de sydamerikanske og asiatiske lande] hele hånden”. Hvis Danmark ønskede at demonstrere på dette punkt, kunne det ske ved, at Danmark ophørte med frivilligt at sende oplysninger om politiske emner.

Vedrørende punkt 6 i det hollandske papir hed det, at Danmark ved ”spontant” at udstede indbydelse til FN-medarbejderne mr. Hoo og mr. Benson var gået et skridt videre end nogen af de øvrige kolonimagter. Til belysning af Friis’ bestræbelser på at sætte en vis dæmper på Lannungs udfoldelser kan anføres et underhåndsbrief til kontorchef Frode Schøn af 17. juni 1952 (Sst.). Her hedder det: ”Jeg tror, at det absolut er et spørgsmål, som UM og ikke alene Grønlandsdep. og Lannung bør have hånd i hanke med. Både personlige og taktiske synspunkter kan let komme til at spille ind, og - al Lannungs dygtighed i den henseende ufortalt – bør UM sikkert have lejlighed til gennem Borberg og/eller undertegnede at udøve en vis indflydelse”.

³¹ Hermod Lannung til legationsråd B. Dons Møller, København den 3. juli 1952. Mærket ”Fortroligt”. RA, UM. 119. M.2., pk. 5.

³² Finn Nielsen til legationsråd B. Dons Møller af 3. juli 1952. RA, UM. 119.M.2., pk. 5.

konsekvensen af ”Grønlands fuldstændige indlemmelse i riget” (Borbjergs citationstegn). Han syntes ikke, at man nu skulle ophøre med at omtale politiske emner i Grønlandsrapporten, men man kunne overveje at gøre dem mindre interessante og mindre fyldige. Han ønskede ikke at blive Danmarks førstemand i 73 e-udvalget. Det kunne let se ud som en kritik af de herrer, der hidtil havde gjort arbejdet, skrev han.³³

Troels Munk sammenfattede de indhentede vurderinger i et nyt referat af 20. juli 1952 om det hollandske initiativ, der endte med at blive hoveddokumentet vedrørende det hollandske memorandum. Referatet blev læst og kommenteret af fire personer, nemlig Finn Friis, C.A.C. Brun, Nils Svenningsen og Udenrigsminister Ole Bjørn Kraft. Den sidste sluttede kommenteringerne med at dele roser ud til den unge sekretær, der havde foretaget hovedarbejdet.³⁴

I det nye papir fandt Troels Munk, at der kunne gives principiel støtte til alle de ni punkter i det hollandske papir og altså nu også til punkt 1 om opretholdelsen af 73 e-udvalget. På dette punkt var den danske holdning altsåændret. Han gav dog ikke støtte til sanktionsdelen af det hollandske papir og navnlig ikke til punktet om ”udvandring”. For det sidste punkts vedkommende blev det blandt andre grundt anført, at vi burde undgå at skabe uvilje i FN umiddelbart foran en eventuel beslutning om at indsende oplysninger om Grønland. Samtidig blev der udtrykt en distance til at lade taktiske hensyn omkring Grønland være for dominerende, idet det klart blev understreget, at hensynet til Grønlands integration ikke burde gøre os til uinteresserede iagttagere med hensyn til striden om kolonierne. I hovedspørgsmålet om deltagelse i en blokdannelse i FN blev der som i den tidligere tekst vejet frem og tilbage. Hovedsynspunktet var, at en for stædig politik kunne drive den tredje verdens lande i armene på Sovjetunionen. Den endelige indstilling, at Danmark skulle støtte det hollandske forslag om et samarbejde, i det omfang det bidrog til virkeligelse af FN-pagtens idealer. Samtidig burde Danmark i helhedens interesse søge at tage brodden af eventuelle yderligtgående forslag og således hindre, at koordinationen for stærkt trådte frem som en uforsonlig og reaktionær koloniblokdkannelse. Koncipienten anbefalede, at Danmark fastholdt sin tidlige politik med at optræde som mægler og modererende element.

Det bør bemærkes, at den i papiret fremlagte holdning blev præciseret og på enkelte punkter skærpet gennem de kommentarer, som de højere embedsmænd og udenrigsministeren selv føjede til teksten. Det gjaldt således punkt 2 (om at de administrerende magter burde stå fast på, at de alene besad kompetencen med hensyn til de ikke-selvstyrende områders administration, og at de ikke i så henseende var ansvarlige over for FN).³⁵ Finn Friis ville

³³ William Borberg til legationsråd B. Dons Møller, dateret New York den 10. juli 1952. RA, UM. 119.M.2., pk. 5. – Borberg kom også med den ikke uvigtige oplysning, at han var orienteret om, at briterne ikke ville vige tilbage fra at udvandre, hvis drøftelserne antog en karakter, der var i strid med FN-pagten.

³⁴ Referat ved Troels Munk af 20. juli 1952, mærket ”Fortroligt”. Ifølge påtegning har direktør Svenningsen set det 14. august 1952. Udenrigsminister Ole Bjørn Kraft har en række påtegninger fra 8. august 1952 og slutter med at skrive: ”Referatet synes mig meget klart og velbeggrundet i sine henstillinger”. RA, UM. 119.M.2., pk. 5.

³⁵ Finn Friis har ud for dette punkt skrevet: ”Dette generelle punkt må absolut opretholdes”. Udenrigsminister Ole Bjørn Kraft samtykkede til dette ved at skrive ”Ja OBK” og ved at understrege ordene ”absolut opretholdes”.

heller ikke udelukke udvandring med hensyn til spørgsmål 7 og 8 (om at repræsentanter for ikke selvstyrende områder bør ikke få mulighed for at aflægge mundtlig beretning for plenarforsamlingen), hvis sagen blev sat på spidsen. Udenrigsministeren var også helt enig i denne tilføjelse. Ud for teksten i resuméet af enkeltpørgsmålene tilkendegav Finn Friis, C.A.C. Brun og Ole Bjørn Kraft, at det ikke kunne udelukkes, afhængigt af omstændighederne, at det kunne komme på tale at udvandre.

De sidste forberedelser til møderne i faktorudvalget og i art. 73 e-udvalget blev taget under et møde i Udenrigsministeriet den 27. august 1952 med deltagelse fra Udenrigsministeriet, Grønlandsdepartementet samt Hermod Lannung.³⁶

Formålet med mødet i Udenrigsministeriet var, som det udtryktes ved mødets start af C.A. C. Brun, ikke at give nogen egentlig instruktion, men at udveksle tanker om behandlingen af de foreliggende spørgsmål. Der var således ikke lagt op til at justere den danske stillingtagen til konkrete spørgsmål. Mødet blev ikke uventet præget af den nye fase, grundlovsforhandlingerne befandt sig i med hensyn til spørgsmålet om Grønlands integration. C.A.C. Brun sagde indledningsvis ifølge referatet: "Grønland ville inden for overskuelig fremtid blive inkorporeret i Danmark, hvorved pligten til at fremsende oplysninger i henhold til art. 73 e ville bortfalde, men det gjaldt om, at inkorporeringen fandt sted på en sådan måde, at den ikke vakte anstød.", hvilket blot var en anden måde at formulere den politik på, som Lannung havde fulgt i flere år – og fulgte til afslutningen af Grønlandssagen - nemlig at afgørelsen alene var en dansk afgørelse, men at man skulle bygge på opnået goodwill og følge de nye regler, FN havde vedtaget.

Finn Friis gennemgik efterfølgende den danske holdning i faktorspørgsmålet, der byggede på det svar, man havde givet FN's generalsekretær tidligere på året. Som vejledning for den danske delegation måtte først og fremmest tjene vor særlige interesse i forhold til Grønland, hed det. Med hensyn til de øvrige problemer af mere generel natur, var situationen endnu så uklar, at det ville være yderst vanskeligt at give en egentlig instruks.

Lannung hæftede sig, ifølge referatet og næppe til nogens overraskelse, med stor glæde ved det cubanske forslag om at dele faktorlistens anden del i to underafsnit. Den danske delegation burde stærkt støtte dette forslag og herved fremhæve, at det var et cubansk forslag. Han sagde også, at man som almindeligt hovedsynspunkt måtte tænke så meget som muligt på vore egne grønlandske forhold, idet disse ikke svarede til andre landes koloniproblemer. Desværre udviklede han ikke dette standpunkt, der var en af de fundamentale danske antagelser omkring Grønland.

Mødet indebar tillige en ajourføring med hensyn til de britiske og amerikanske reaktioner på det hollandske udspil. Som forberedelse til mødet havde Udenrigsministeriet henvendt sig til

³⁶ Referat ved Jørgen Adamsen og Finn Friis af 28. august 1952. Betegnet: "Fortroligt". RA, UM. 119.M.2., pk. 5.

briterne og amerikanerne, og de indhentede svar blev viderefivet til mødedeltagerne.³⁷ Som ventet gik USA stærkt imod det hollandske forslag om sanktioner og ville under ingen omstændigheder deltage i ”walkouts” eller trusler om sådanne. Det amerikanske hovedsynspunkt var, at de administrerende magter i alle FN’s organer burde udvise størst mulig tålmodighed. Briterne delte de fleste af de hollandske synspunkter vedrørende enkeltpørøgsmål, men nærede også betænklighed ved at optræde fælles med hensyn til samtlige de spørgsmål, der blev rejst i det hollandske memorandum. Hermed var det hollandske forslag om en koordineret optræden fra kolonimagternes side i realiteten ude af billedet, men udspillet kunne stadig få betydning i kraft af sin gennemtænkning af de mest følsomme spørgsmål. Både danskere og briter var, som vi har set, principielt enige med hollænderne.

Kontorchef Sveistrup fra Grønlandsdepartementet spurgte, om man som generel vejledning fortsat kunne følge USA’s synspunkter, der var mere liberale end Hollands, Frankrigs og Storbritanniens. Fra Udenrigsministeriet bekræftede C.A.C. Brun dette, men tilføjede også, at det forudsatte, at USA i principippet var enig i hovedpunkterne i det hollandske memorandum. Men hvis USA f.eks. gik ind for ”visiting missions”, måtte Danmark stemme imod.

Møderne i FN

Ad hoc-udvalget (faktorudvalget)

Det specielt oprettede udvalg, der skulle videreføre sidste FN-samlings ganske intense arbejde i faktorspørøgsmålet, mødtes i september i FN-hovedbygningen i New York og holdt seks møder i dagene 4. til 9. september 1952. Som mødeformand valgtes mr. Awni Khalidy fra Irak og som næstformand og rapportør USA’s repræsentant Benjamin Gerig. Danmark var som nævnt ikke repræsenteret ved Hermod Lannung, i stedet deltog kontorchef Sveistrup fra Grønlandsdepartementet; fra fjerde møde repræsenterede fuldmægtig Christian Holten Eggert Danmark, og på det sidste møde var Eske Brun den danske repræsentant. Ifølge mødereferaterne tog danskerne ikke ordet under møderne.

Ved disse møder blev faktorlisten fra 18. januar 1952 gennemgået og kommenteret under inddragelse af de bemærkninger, som generalsekretæren havde udbedt fra deltagerne i februar 1952. Resultatet var antagelsen af en ny noget revideret tekst til faktorlisten, der senere næsten uændret gik gennem 4. udvalg og generalforsamlingen og er identisk med faktorlisten i generalforsamlingens påfølgende resolution 648 (VII) af 10. december 1952, der således var den FN-resolution i faktorspørøgsmålet, der var gældende, da Grønlands status blev ændret gennem grundloven af 1953. Det er vel ikke ureigtigt, når William Borberg i sin indberetning om møderne med en fra sin fuldmægtig Christian Holten Eggert lånt bemærkning sagde, at de havde haft ”en udpræget akademisk karakter”. Hertil bidrog – ud over deltagelsen af en række eksperter – formentlig også arbejdsformen, hvor man efter nogle indledende forpostfægtninger gik over til at behandle faktorlistens punkter et for et under stadig inddragelse af de fra forskellige lande indsendte bemærkninger. Afgørende var, at

³⁷ Ambassaden i London til udenrigsministeriet af 16. august 1952; FN-delegationen til udenrigsministeriet af 14. august 1952. (Rummer State Departements reaktion på det hollandske forslag). RA, UM. 119.M.2., pk. 5.

møderne var præget af en effektiv mødeledelse og af en mærkbar vilje til at frem til en tekst, som et flertal kunne stå inde for. Der viste sig derfor heller ikke behov for at holde afstemninger, ses der bort fra den sidste obligatoriske positive afstemning.³⁸

Under de indledende bemærkninger blev som tidligere fra flere sider understreget, at den endelige faktorliste kun ville have vejledende karakter. Dette var også det amerikanske standpunkt, der dog blev modificeret gennem følgende – for den daværende amerikanske administrations kolonipolitik typiske - kommentar på det andet møde: "No single factor could be regarded as decisive in every case, except perhaps the freely expressed opinion of the populations concerned, which was the one overriding factor".

Diskussionen under de første møder, hvor man gennemgik indikatorer på uafhængighed eller andre former for selvstyre, blev præget af vanskelighederne ved at nå til enighed om indikatorer, der kunne siges at gælde for begge kategorier. Et afgørende logisk gennembrud blev indledt på det andet møde (4. sept.), hvor Venezuelas repræsentant Rivas som løsning forslag at skelne mellem på den ene side indikatorer på uafhængighed som sådan og på den anden side indikatorer på andre former for selvstyre såvel som frivillig begrænsning af suverænitet. I sin begrundelse fremhævede Rivas, at i tilfælde af uafhængighed var der ikke noget behov for at spørge befolkningen, for uafhængighed udgjorde den højeste form for selvstyre. På den anden side skulle befolkningen frit kunne udtrykke sig med hensyn til andre former for selvstyre og former for frivillig begrænsning af suverænitet.

Der skulle altså være et sæt indikatorer for uafhængighed og et andet sæt for områder, der ikke var fuldt suveræne, men alligevel kunne siges at have opnået "et fuldt mål af selvstyre" – og for hvilke der ikke gjaldt indberetningspligt i henhold til pagtens ordlyd. Det venezuelanske forslag vandt hurtigt tilslutning i kraft af sin logik, og fra slutningen af 3. møde eksisterede der enighed om at arbejde ud fra dette. På det fjerde møde forslag Frankrigs repræsentant i tilslutning til Venezuelas forslag en yderligere raffinering i form af en hovedinddeling af faktorer i to kategorier, en der gjaldt uafhængige stater og en anden gældende alle andre former for selvstyre. Den sidstnævnte kategori foreslog han igen opdelt i (1) separate systems of self-government og (2) association freely entered into. Denne klare struktur, der formentlig også i høj grad svarede til danske forestillinger, trængte dog ikke igennem. I den endelige rapport bibeholdtes fra et tidligere udkast et amerikansk forslag om blot at føje afsnittet om "association" til punkt to i det venezuelanske forslag. Uagtet dette næppe var helt tilfredsstillende ud fra en systematisk betragtning, blev det vedtaget. Integrationssporet, som Lannung havde kæmpet så bravt for, var således i en vis forstand blevet reduceret til en slags anneks og blev ikke dækket af den nye faktorlistes overskrift.

³⁸ Fremstillingen bygger på følgende kildemateriale: mødereferaterne fra Ad hoc-udvalget ("Summary Records", 1-6) fra de seks afholdte møder. De har signaturerne A/AC.58/SR 1 til SR 6; Ad hoc-udvalgets endelige rapport ((Report of the Ad Hoc Committee on Factors (Non-Self-Governing Territories)) med signaturen A/2178 af 16. september 1952; indberetning fra den danske FN-delegation, New York 10. okt. 1952. RA, UM. 119.M.2., pk. 5.

Det viste sig også hurtigt, at der kun var begrænset interesse for at diskutere indikatorerne på opnået uafhængighed, der jo var velkendte fra suverænitetslitteraturen og heller ikke kunne siges at have større relevans for udvalgets hovedopgave: at finde ud af, hvor når indberetningspligten kunne ophøre. Efter forslag fra Irak blev der dog indføjet et nyt punkt om nationalt forsvar.

I kraft af den nye kategorisering var fokus nu rettet på andet ”separate system of self-government”. Her gjaldt det for de fleste FN-medlemmer om at sikre, at områder, der var autonome og af den ene eller anden grund frivilligt havde givet afkald på *fuld* suverænitet, havde gjort dette frivilligt og havde opnået så meget selvstyre, at indberetningspligten kunne ophøre. USA fremsatte på det andet møde den ikke uvæsentlige kommentar, at der eksisterede mange former for autonomi uden fuld uafhængighed. Forpligtelsen til at indberette til FN afhæng af i hvilket omfang et territorium var i stand til at styre selv, og det omfang kunne ifølge USA ikke bestemmes på en absolut måde.

Med disse distinktioner var det også begrundet at flytte de to punkter om ”political advancement” af befolkningen og om befolkningens mening (”frit udtrykt ved oplyste og demokratiske processer”). De hørte hjemme under andre former for selvstyre, og havde ikke betydning for stater, der havde opnået fuld uafhængighed.

Diskussionen under møderne drejede sig ikke mindst om vilkårene for lokalt selvstyre (”Internal self-government”). Som konsekvens af Venezuelas ovennævnte forslag og som en slags erkendelse og accept af, at der kunne eksistere legitime begrænsninger for selvstyre – hvilket i øvrigt allerede fremgik af den gamle faktorlistes rubrik ”Voluntary termination of sovereignty” - ændredes C1 (”Freedom from control or interference by the government of another state...”) til et krav om en nøje præcisering af kontrollens art og midler (”Nature and means of control or interference, if any, by the government of another state...”). Det afgørende var, at dette punkt nu blev udbygget ved hjælp af formuleringer fra det i juli udsendte britiske forslag, således at en stats ønsker om ophævelse af indberetningspligten skulle kunne testes gennem udbyggede spørgsmål med hensyn til erhvervet lovgivningsmagt, eksekutivmagt og domstolsmyndighed. Det ideologiske sigte, der prægede sommerens britiske forslag, kom navnlig til orde i de detaljerede spørgsmål, der skulle sikre etablering af et demokratisk valgsystem.

Som tidligere omtalt var det den første faktorlistes andet hovedspor (”Factors indicative of the free association (whether in a federal or unitary relationship) of a territory on equal status with other component parts of the metropolitan or other country”), der havde Danmarks hovedinteresse, fordi man ønskede at anvende det som legitimation for Grønlands ønskede tilknytning til Danmark. Uagtet den amerikanske næstformand – måske efter aftale med den danske repræsentant – ved starten af behandlingen af dette afsnit gjorde et behjertet forsøg at støtte den fra dansk side foretrukne model ved at foreslå en konsekvent todeling af indikatorer afhængigt af, om de vedrørte en enhedsstat eller en føderal stat, lykkedes ideen ikke. Frankrig udtalte sig afgjort imod det, og da heller ikke fra anden side blev tilkendegivet interesse for en konsekvent todeling, opgav man at kæmpe for den fra dansk side.

Under punktet ”geografiske overvejelser” søgte den belgiske repræsentant at vinde gehør for den i den tidligere FN-samling fremlagte ”belgiske model”, der søgte at sidestille isolerede minoriteter (f.eks. i Brasiliens jungle) med de klassiske koloniområder, der defineredes gennem vandadskillelsen mellem koloni og moderland. Hensigten var at udvide kolonibegrebet og indberetningspligten og aflaste de i FN-sammenhæng få definerede kolonimagter. Det lykkedes dog ikke Belgien at vinde gehør for tolkningen – der som tidligere nævnt havde mødt nogen forståelse også i Danmark, hvor man sammenlignede sig med Canada, der ikke havde nogen indberetningspligt (Eske Brun).

Under gennemgangen af afsnittet blev der kun fremsat få ændringsforslag. Den vigtigste var med hensyn til C2 (Local rights and status), hvor sondringen mellem enhedsstat og føderalstat præciseredes, idet man fulgte et belgisk tekstforslag.³⁹

Som nævnt tog de danske repræsentanter ikke ordet under møderne, og den danske indsats var præget af fejlskøn med hensyn til varigheden af møderne (der forventedes at være til ind i oktober) og til muligheden af at nå et resultat.⁴⁰ Det var ret tydeligt, at delegationen manglede Hermod Lannungs rutine og ekspertise. På den baggrund må det være kommet som en stor overraskelse for de danske repræsentanter, at udvalget på kun seks møder formåede at præstere en ny og forbedret faktorliste.

Den endelige udformning af listen var ikke fuldt optimal set ud fra det danske standpunkt i sagen, men man protesterede ikke – ifølge kontorchef Sveistrup under hensyntagen til opinionen hos kolonimagterne - og efterfølgende havde FN-delegationen over Udenrigsministeriet i sin indberetning om udvalgets møder betonet, at forhandlingerne havde haft et forløb, der stemte overens med danske interesser. De hensyn, man fra dansk side ønskede at forfølge ved affattelsen af faktorlisten, var i principippet tilgodeset ved den redaktion, udvalget havde givet listen. De danske ønsker om at opdele listens andet hovedafsnit, der ”formelt var Cubas plan”, som det hed, var ikke blevet tilgodeset. Det var heller ikke lykkedes at få afsnittet om etniske og kulturelle hensyn fjernet. Men

³⁹ Teksten til C.2 kom til at lyde: ”In a unitary system equal rights and status for the inhabitants and local bodies of the territory as enjoyed by inhabitants and local bodies of other parts of the country; in a federal system an identical degree of self-government for the inhabitants and local bodies of all parts of the federation.”.

⁴⁰ Til belysning af den danske delegations indsats tjener en notits fra mødet af 6. september 1952. Her skrev fuldmægtig Christian Holten Eggert, der deltog som dansk repræsentant i flere af møderne, at delegationen ikke havde modtaget en egentlig instruktion. Møderne havde en udpræget akademisk karakter. Han gav udtryk for, at man ikke ventede sig store resultater af dem. Tidligere aktive stater (Cuba og Guatemala) havde sendt ”nye og tavse folk”, og der var en almindelig følelse af, at de virkelige drøftelser måtte afvente 4. udvalgs sammenträden. På den baggrund fandt han det tvivlsomt, om der overhovedet burde siges noget fra dansk side. Vedrørende Lannungs synspunkt, at faktorlistens associeringsdel burde deles i to afdelinger (helhedsstat contra føderal stat), skrev fuldmægtigen, at det anbefaledes at lade dette spørgsmål ”som i øvrigt fra flere sider meddeles referenten at være mere et personligt interessespørgsmål for hr. Lannung end et dansk regeringssynspunkt” hvile indtil videre, dog således at man holdt det åbent ved at strejfe det. RA, Grønlands Styrelse, Korrespondance vedr. FN. 1946-55, pk. 16. – Notitsen findes tilsyneladende ikke på Udenrigsministeriets akter.

hovedkonklusionen var dog, at den redaktion, som faktorlisten havde fået, ikke ville rejse vanskeligheder for den danske regering i dennes ønske om at inkorporere Grønland i riget.⁴¹

Møderne i 73 e-udvalget, i 4. udvalg og plenarforsamlingen

Møderne i 73 e-udvalget, der fra 1952 hed The Committee on Information from Non-Self-Governing Territories, blev som i de foregående år præget af modsætningsforholdet mellem de administrerende og ikke-administrerende magter. Holland havde jo gennem sit udspil fra sommeren 1952 lagt op til en slags konfrontation, men ifølge en dansk indberetning indtog Holland en ”overraskende passiv holdning”; aggressive blandt de administrerende magter var derimod Belgien og Frankrig.

Under møderne, der varede fra 11. september til 7. oktober, blev der vedtaget et relativt ukontroversielt resolutionsudkast om racediskrimination og et resolutionsudkast om udvalgets forlængelse for tre år.⁴² Da Storbritannien, Frankrig og Belgien imidlertid ønskede udvalget nedlagt, medens en række ikke-kolonimagter ønskede det gjort permanent, var det klart, at det politiske sprængstof lå gemt i dette forslag, og at eksplosioner ikke kunne udelukkes, når sagen kom op i 4. udvalg.

4. udvalg behandlede sager vedrørende de ikke-selvstyrrende områder i perioden 21. oktober til 18. november. Stemningen under disse møder var ifølge en dansk indberetning af 5. december 1952 lige så antikolonialistisk som sidste år. De ikke-administrerende lande vendte sig med stigende voldsomhed mod kolonistyrets idé. De fik følge af lande som Norge, Sverige og Canada. Ifølge indberetningen var tendensen til skarp kritik og indblanding mere og mere åbenbar og hensynsløs. Det kan ikke udelukkes, at Lannung overdramatiserede situationen en kende. Da de store kolonimagter i januar 1953 så tilbage på møderne i 4. juli under den afvigte samling, var det deres vurdering, at ikke-kolonimagternes angreb havde været betydeligt mindre voldsomme og meget mindre effektive end under tidligere samlinger. Det skyldtes forskellige forhold og ikke mindst dårlig ledelse.⁴³

Danmark var ved møderne i 4. udvalg repræsenteret ved Lannung. Den 23. oktober holdt han en længere tale om sociale fremskridt i de ikke-selvstyrrende områder. Han pointerede, at en forudsætning for sociale fremskridt var økonomisk fremgang. Dette førte ham til talens hovedpunkt, der var en orientering om den af Europarådet i september 1952 vedtagne plan for økonomisk udvikling af oversøiske områder.⁴⁴

⁴¹ Referat af 7. november 1952 ved Troels Munk. RA, UM. 119. M.2., pk. 6.

⁴² Referat ved Holten Eggert, New York den 10. oktober 1952. RA, UM. 119.M.2., pk. 5.

⁴³ Bilag 1 til indberetning af 5. december 1952. RA, UM. 119. M.2., pk. 6; Kolonimagternes vurdering er refereret i: ”Referat af møde i den engelske delegation af repræsentanter for de administrerende magter vedrørende formynderskabsanliggender tirsdag den 28. januar 1953”. Klassificeret som ”Strengt Fortroligt”. Indsendt af den danske FN-delegation 28. januar 1953. RA, UM. 119.M.2., pk. 6.

⁴⁴ Talen blev sendt til udenrigsministeriet med følgebrev, New York den 24. oktober 1952. RA, UM. 119. M.2., pk. 5.

Den 30. oktober benyttede han et skarpt generelt polsk angreb på kolonimagterne til et fremstød for den danske Grønlandspolitik.⁴⁵ Den polske delegerede havde været så uforsigtig at hævde, at ikke en eneste kolonimagt opfyldte sine forpligtelser ifølge FN-pagten.

Heroverfor gentog Lannung den officielle danske version af Grønlandspolitikken, nemlig at det i mere end 100 år havde været dansk regeringspolitik, at alle indtægter fra Grønland udelukkende skulle bruges til det grønlandske folks bedste. Derefter gik han over til at udnytte propagandaværdien af de initiativer, den danske stat senest havde taget med hensyn til sundhedsvæsenet og det økonomiske område i Grønland. Han sagde, at Danmark i disse år brugte meget store beløb på Grønland med det formål at bringe befolkningen der op på samme udviklingstrin som resten af Danmark. Som eksempel anførtes, at regeringen på sundhedsområdet brugte mere end 2 ½ gang så meget på hver indbygger i Grønland, som blev brugt på hver beboer i Danmark. Der eksisterede således diskrimination, men som det burde noteres, var den til fordel for grønlænderne.

Lannung omtalte ikke, at den danske indsats på sundhedsområdet bl.a. var affødt af stærk hjemlig kritik af forholdene i Grønland, men Polen tog ikke til genmæle, og der er næppe tvivl om, at et stik var hentet hjem i den public relations-offensiv, Danmark havde indledt omkring Grønland.

Dette indlæg var dog kun optakten til hans vigtige tale i 4. udvalg den 15. november, hvor Lannung benyttede rapporten fra ad hoc-gruppen om faktorer til en længere ”statement” om den danske Grønlandspolitik⁴⁶ Der var tale om den hidtil længste og mest detaljerede fremlæggelse i dette internationale forum af de danske planer med hensyn til Grønland. Talen ses ikke beordret af Udenrigsministeriet og er således blevet anmeldt på initiativ fra den danske repræsentations side. Initiativtageren har meget muligt været Lannung selv, talen er i alle tilfælde helt igennem præget af hans tanker.

I talen gav han indledningsvis udtryk for håb om, at der med rapporten var tale om ”den sidste milesten” – der er ikke få milesten i Lannungs tekster - i bestræbelserne på at studere og etablere faktorerne.

Uden større hensyntagen til opbygningen af ad hoc-gruppens udkast til den nye faktorliste⁴⁷ udtrykte Lannung sin tilfredshed med, at udvalget, som forventet, havde opretholdt den principielle inddeling af faktorer mellem på den ene side to sæt faktorer, der indebar opnåelse

⁴⁵ Talen blev sendt med følgeskrivelse underskrevet af Borberg og New York den 12. november 1952. RA, UM. 119. M.2., pk. 6.

⁴⁶ Talen blev hjemsendt i to kopier med følgebrev af Borbjerg, New York den 20. november 1952. RA, UM. 119. M.2.a, pk. 6. – Den 2. december 1952 sendte udenrigsministeriet et eksemplar af talen til Statsministeriet og Grønlandsdepartementet. Det fremgår af en håndskrevne notits af Troels Munk på kopien af oversendelsesbrevet, at man var orienteret om, at Grønlandsdepartementet var i besiddelse af talen, men det henstilledes, at der blev foretaget officiel ekspedition ”Under hensyntagen til talens betydning”. Sst.

⁴⁷ Dette forhold gjorde Troels Munk opmærksom på i en håndskrevne kommentar på et af de til udenrigsministeriet oversendte kopier af talen. Ud for Lannungs afsnit om inddeling af faktorerne skriver han: ”Er det ikke strengt taget en tilsnigelse (men fmlt. taktisk klogt) at fastholde, at der er opretholdt en ”principal distinction...etc.” – se factorlistens opbygning? TM”. Sst.

af uafhængighed eller andre former for selvstyre og på den anden side et sæt faktorer, der indebar et territoriums frie tilknytning til andre dele af hovedlandet eller til et andet land. Det afgørende tankemæssige spring, som faktorlistens opbygning - ikke mindst takket hans egen indsats - var udtryk for, nemlig at integration i moderlandet eller en anden stat kunne sidestilles med ”et fuldt mål af selvstyre”, udtrykte han på følgende måde tilspidsede måde: ”The Ad-Hoc Committee thus realizes that the former non-self-governing territories may enjoy self-government either in the form of independence or in the form of association with another state, be it metropolitan or another country”.

I forlængelse heraf forsvarerde og anbefalede han distinktionen mellem enhedsstater og føderale stater. Denne distinktions optagelse i teksten var som tidligere påpeget strandet på grund af fransk modstand og derfor ikke blevet strukturerende for faktorlisten. Dette var dog ingen forhindring for Lannung, der nøjedes med at bemærke, at det var af underordnet betydning om distinktionen blev gjort eller ej!

Det afgørende var ifølge Lannung, at der var almindelig enighed (i FN) om, at hvis befolkning i et administreret område efter eget ønske og efter demokratiske processer havde opnået de samme rettigheder som andre dele af moderlandet eller et andet land, havde den derved ”bestemt” (certainly) opnået et fuldt mål af selvstyre.

Med disse udviklinger skabte han grundlaget for fremsættelse af de danske politikeres og opinionsdanneres (ser vi bort fra Alf Ross) bærende forestilling om Grønlands fremtidige status, nemlig at Grønland på grund af naturforholdene og befolkningens begrænsede størrelse ikke havde andre muligheder for at opnå ”et fuldt mål af selvstyre” end gennem integration med Danmark. Han formulerede tanken, som han også tidligere havde indflettet i sine indlæg, med følgende ord:

“As I have had opportunity of stressing in this Committee, we should not lose sight of the fact that for a territory with a very small population which for practical reasons hardly permits them to form their own independent state, integration or association with another state is the (only) realistic possibility for achieving a full measure of self-government.

If one ever wants such a people to be self-governing in accordance with its aspiration, it must be in association with some other territory and if it is in accordance with their wish freely expressed, quite natural in association or integration with the country with which it was hitherto attached”.

Det eneste led, der nu manglede i den effektfuldt komponerede tale, var introduktionen af den grønlandske befolknings ønsker. Dette skete gennem oplæsning af et større stykke fra Augo Lynges nylige tale (talens punkt fire) i det grønlandske landsråd. Talen vil blive omtalt mere udførligt på andet sted i undersøgelsen .

Denne tale var som bekendt et stærkt forsvar for Grønlands integration i Danmark, hvilket havde været et politisk hovedmål for Lynge gennem mange år. Lynge gav i sin tale også udtryk for, at ønsket om integrering var stærkt i Grønland. Han betonede derefter behovet for

at Grønlands konstitutionelle status udtrykkeligt blev defineret i den nye grundlov. Derefter refereredes Lynges opfordring til landsrådet om accept af, at Grønland blev indlemmet som et amt i Danmark, og at Grønland fik repræsentation på rigsdagen. Til sidst blev omtalt, at opfordringen blev enstemmigt vedtaget i landsrådet.

Lannung var selvfølgelig klar over, at Grønland snart ville komme på dagsordenen i FN og benyttede afslutningsvis lejligheden til at gentage den danske hovedposition i kompetencespørgsmålet. Den var som tidligere, at en stat havde ret til selv at bestemme den konstitutionelle status af de territorier, der var under dens suverænitet. Underforstået: det var ikke en sag for FN-organer. I forlængelse heraf sagde han, at Danmark ville give FN oplysninger om enhver ændring af Grønlands status, men ville ikke tage under overvejelse at lade beslutninger taget af dets konstitutionelle organer underkaste FN's revision eller kontrol. Den position, Lannung fremlagde, var med andre ord, at den kommende meddelelse om ændringen af Grønlands status ville være til underretning for FN og ikke et oplæg til diskussion. Hans fremstilling af positionen var ret kompromisløs. Man kan formode, at det som tidligere har spillet en rolle for ham, at den amerikanske holdning i sagen i principippet var lige så kompromisløs.⁴⁸

Ifølge Lannungs egen indberetning havde reaktionen på talen været ”meget gunstig og udelukkende positiv”.⁴⁹ Repræsentanten for New Zealand (J.V. Scott), der var rapportør for 4. udvalg, havde meddelt, at han havde indberettet meget udførligt om talen for at fremhæve over for sin regering, at Danmark havde anvendt den rigtige fremgangsmåde ved i god tid at underrette 4. udvalg og FN om udviklingen. Hidtil havde staterne stillet 4. udvalg og generalforsamlingen over for et fait accompli i forbindelse med deres indstilling af indberetninger. Den danske approach var så meget bedre og den eneste virkelige formålstjenlige.

Lannungs tale demonstrerede på udmærket vis den tostrengede politik, der var i den danske FN-politik i Grønlandssagen. På den ene side vandt man sympati i den antikoloniale lejr ved at tage FN alvorligt og fortælle om sine intentioner på en måde, som vist var uden fortilfælde. På den anden side stod man i principippet benhårdt på det standpunkt, at kompetencen i denne sag lå hos Danmark og ikke hos FN. Herved sikrede man sig også kolonimagternes opbakning. Dette kom – ifølge Lannungs referat – til orde i den australske reaktion, hvor

⁴⁸ Jf. brev fra Finn Friis til Grønlandsdepartementet og til Hermod Lannung af 9. februar 1953. RA, UM. 119. M.2., pk. 6. – Brevene rummer pressemeldelser om USA's beslutning om ikke fremtidigt at indsende rapporter til FN om Puerto Rico efter indførelse af egen forfatning der. Det hed i brevene, at USA's repræsentant Benjamin Gerig over for den danske delegation havde oplyst, at Puerto Rico's nye grundlov ville blive oversendt til FN ”for information” og ikke ”for discussion”. Det tilkom alene USA's og Puerto Rico's regeringer at fastslå, at det tidligere ikke-selvstyrrende område nu havde opnået fuldt selvstyre og derfor ikke faldt ind under de i art. 73 e betegnede kategorier.

⁴⁹ Lannungs referat af 8. december 1952 af reaktionen på talen blev sendt til udenrigsministeriet som bilag til indberetning underskrevet af Borbjerg, New York den 9. december. RA, UM. 119.M.2., pk. 6. – I referatet nævnes blandt de positive røster Venezuela, Australien, andre kolonimagter samt Norge, Sverige, Indien, Indonesien ”og nogle arabiske og latin-amerikanske lande”. Der var ikke fremkommet negative udtalelser efter talen, heller ikke fra Østblokkens side, der ej heller havde benyttet lejligheden til at kritisere de amerikanske baser på Grønland.

Australien underhånden havde betonet talens slutning, der var kommet med særlig vægt, fordi den blev fremført af et land som Danmark med dets anerkendte liberale indstilling. Den var derfor overordentlig gavnlig for de andre kolonimagter.

Denne kompromisløse linje i spørgsmålet om principper blev også fastholdt gennem FN-samlingens afsluttende fase. Det kom ikke mindst til udtryk den 15. december 1952 ved behandlingen af Hollands meddelelse om, at landet agtede at indstille rapporteringen vedrørende De Hollandske Antiller og Surinam. Surinam fik selvstyre i 1954 og blev et selvstændigt land i 1975. For Lannung var der klart tale om et tilfælde, der var analogt med Danmarks.

Baggrunden var et resolutionsforslag, der ifølge Lannungs formodning var stillet i forståelse med Holland selv, hvor det hed, at det nye faktorudvalg (i 1953) omhyggeligt skulle undersøge de af den hollandske regering indsendte dokumenter og rapporter til forsamlingen.

Dette stred ifølge Lannung med den mellem kolonimagterne indgåede aftale om, at FN ikke havde kompetence til at revidere en kolonimagts afgørelse med hensyn til et områdes forfatningsmæssige status. De andre kolonimagter meddelte underhånden, at de var enige med Danmark, men da Holland kunne leve med resolutionen – hvorigennem dets regering skaffede sig en vis udsættelse af sagen – havde Danmark ingen anden mulighed end at afstå fra at stemme om resolutionsforslaget. Ifølge Lannungs egen indberetning havde Belgien, Storbritannien, Australien, USA, New Zealand og Den Sydafrikanske Union sluttet sig til den danske repræsentants forklaring af sin afstemning.

Hans formulering lød: "My delegation will abstain in the voting on the operative part of the resolution.

We do so for reasons of principle in which connection I may confine myself to referring to my statement in the question of the competence of the United Nations when we considered the question of factors.

My delegation do not find there is any need (Lannungs understregning) of a further examination of the documents submitted by the Netherlands Government relating to the Netherlands Antilles and Surinam in the light of the factor resolution or any other resolution or of a new report to the General Assembly.

We are ready to take note of the communication of the Netherlands Government without any further delay."⁵⁰

Resolutionen blev vedtaget med 29 stemmer mod 0, medens 13 stater undlod at stemme.

⁵⁰ Indlægget findes som bilag 1 til indberetning til Udenrigsministeriet underskrevet af Borberg og dateret New York den 15. december 1952. RA. UM. 119. M.2. pk. 6. – På indberetningen har C.A.C. Brun skrevet: "Vises Direktøren. Ganske interessant. 19/12 Br.". Stempler viser, at den har været forelagt såvel minister som direktør.

Den sidste større sag, Danmark blev involveret i under denne FN-samling, fandt sin afslutning i plenarforsamlingen den 10. december 1952. Afstemningen drejede sig om 73 e-udvalgets fremtid, hvor Belgien, Frankrig og Storbritannien tidligere i 4. udvalg havde truet med at trække sig tilbage fra udvalget, hvis det blev forlænget på ubestemt tid, som en række ikke-kolonimagter ønskede. Storbritannien skrev direkte til en række ledende ikke-koloniale magter, at det trak sig ud af udvalget, hvis dette blev forlænget på ubestemt tid.

I overensstemmelse med den ændrede danske holdning i spørgsmålet om udvalgets fremtid – hvor man havde peget på de fordele, det frembød at behandle kolonispørgsmål i dette afgrænsede forum – arbejdede Lannung i kulissen for at stable et kompromis på benene i sagen. Dette skete ifølge hans egen indberetning i forståelse med Storbritannien og USA og ”stærkt støttet af sidstnævnte land”. Afgørende for de to stater som for Danmark var uden tvivl ønsket om ikke at provokere en krise for FN-systemet foranlediget af uenigheden omkring 73 e-udvalget.

Forslaget gik ud på at begrænse forlængelsen af udvalgets funktionsperiode til tre år. Lannung forslag en af ham tidligere anvendt fremgangsmåde til at luge uønskede tekstelementer ud af en resolution, nemlig den såkaldte ”division of votes”, hvor en resolution bliver delt op i separate afsnit med hver sin afstemning. Ved at anvende denne metode under afstemningen lykkedes det at føre forslaget tilbage det oprindelige forslag på en forlængelse med tre år. Hermed kunne forslaget vedtages. Til gengæld skulle plenarforsamlingen ifølge en indisk idé se på sagen igen i 1955.

Igen var det i en for 4. udvalg kritisk situation lykkedes at finde en udvej, der forhindrede et sammenbrud af det internationale samarbejde omkring kolonispørgsmål. Briterne betragtede udfaldet som en sejr for deres standpunkt, men Lannung var også stolt af sin indsats og undlod ikke at rapportere hjem, at han havde høstet anerkendelse den.⁵¹

Når Danmark den 10. december 1952 stemte mod resolution 648 (VII), der oprettede en ad hoc-komité på 10 medlemmer til på ny at undersøge faktorspørgsmålet og provisorisk godkendte den nye faktorliste fra september 1952 (A/2178), skyldtes det igen principielle hensyn. Faktorlisten var ikke blevet ændret på sin vej gennem 4. udvalg og generalforsamlingen og tilgodeså, som vi har set, danske interesser med hensyn til Grønland, idet integrationsafsnittet var bibeholdt. Medens man altså kunne acceptere den som annex til resolutionen bragte faktorliste, kunne man ikke, som de andre kolonimagter, acceptere

⁵¹ Lannungs indberetning blev sendt til udenrigsministeriet med folgebrev af 13. december 1952. C.A.C. Brun har skrevet på folgebrevet: ”B  r vist vises ministeren. Se side 3. 19/12 Br.” RA, UM. 119.M.2., pk. 6 – Vedrørende anerkendelsen skrev Lannung: ”Det bemærkes for fuldstændighedens skyld, at Storbritannien og U.S.A. efter afstemningen, hvorved den ønskede ændring af § 1 blev gennemført, over for den danske repræsentant udtalte stor påskønnelse af den danske indsats til opnåelse heraf såvel med hensyn til ”påvirkning” af de arabiske, latin-amerikanske og andre stemmer som med hensyn den taktiske tilrettelæggelse af sagen.” For detaljer om kolonimagternes holdninger og det danske arbejde i kulissen for at videreføre 73 e-udvalget henvises til Lannungs referat af 5. december 1952 (hjemsendt med indberetning nr. 68 af samme dag).

resolutionens operative del, der ifølge den danske tolkning indebar en medbestemmelsesret for generalforsamlingen ved anvendelsen af faktorer og derfor var uacceptabel.⁵²

På det tidspunkt havde man tilkendegivet, at man ikke ønskede genvalg til faktorkomiteen, hvor man blev erstattet af Storbritannien. Den officielle danske holdning var, at det ikke var velbegrundet at nedsætte et nyt udvalg, idet faktorlisten næppe kunne forbedres gennem nye drøftelser. Standpunktet var selvsagt betinget af faktorlistens rolle for Grønlandspolitikken, hvor man til stadighed havde været på vagt mod at blive for dybt forpligtet, og hvor man formentlig gerne ville trække sig ud af diskussionen efter at have nået sit mål omkring accepten af integrationsmuligheden.⁵³

Lannung benyttede de sidste dage i New York til at minde myndighederne i Danmark om, at han i februar 1952 havde konkluderet, at det var på tide at få skabt grundlovshjemmel til, at Grønland kunne rykke op fra at være koloni til at have ”principielt samme stilling og status i riget som andre dele af dette”. Denne konklusion var kun blevet styrket i denne FN-samling. Skulle grundlovsændringen ikke blive til noget, ville der være ”meget stærke grunde” til i det mindst at lave en ”lille grundlovsændring”, der bl.a. omfattede ændring af Grønlands status fra koloni til ligeberettiget del af riget. Målet burde under alle omstændigheder være, at Danmark efter den påtænkte grundlovsændring ophørte med at indsende oplysninger til FN. Lannung sluttede med at anbefale, at det udtrykkeligt blev nævnt i grundlovsbestemmelsen, at Grønland nu blev en ligeberettiget del af riget. Det ville spare lange udviklinger og fritage for adskillig mistænksomhed i FN, hvilket han meget gerne ville begrunde mundtligt, som han skrev.⁵⁴

Lannung havde nu to gange appelleret til magthaverne i Danmark i Grønlandsspørgsmålet, og der spores en vis utålmodighed hos ham. Hans fornyede appell var endnu et vidnesbyrd om hans stærke engagement for at få gennemført den løsning på Grønlandssagen, han skønnede nødvendig i dagens internationale situation. Hans appeller fik ikke indflydelse på udformningen af de nye grundlovsbestemmelser, der ikke kom til at indeholde en eksplisit formulering om Grønlands ligeberettigelse med den øvrige del af riget.

⁵² Bilag nr. 1 til indberetning nr. 68, New York den 5. december 1952. RA, UM. 119. M.2., pk. 6. – Angrebspunktet var resolutionens punkt 5, der syntes at implicere en ret for generalforsamlingen til at undersøge (examine) meddelelser til generalsekretæren om, at et administrerende land indstillede sin rapportering.

⁵³ Argumentet omtales i Troels Munks referat af 7. februar 1953 om faktorspørgsmålet. RA, UM. 119. M.2., pk. 6. – De nye opgaver, som ad hoc-komiteen, fik pålagt at behandle på mødet i 1953, var næppe heller særligt tilløkkende ud fra en dansk synsvinkel. Komiteen skulle bl.a. behandle muligheden af at definere begrebet ”a full measure of self-government” samt se på de træk, der garanterede selvbestemmelsesprincippet i relation til pagtens kap. XI.

⁵⁴ Referat af Lannung indsendt med Borbergs følgeskrivelse, New York 8. december 1952. RA, UM. 119. M.2., pk. 6.

Sammenfatning af kapitel 7 og 8

Som tidligere omtalt i udredningen var det grundholdningen hos danske politikere og embedsmænd, at Grønland ikke var en koloni – i alle tilfælde ikke en traditionel koloni – og at Danmark derfor heller ikke var en kolonimagt og ej heller i forhold til Grønland havde en belastende fortid som kolonimagt at se tilbage på. Ud fra denne opfattelse skønnede et flertal af ledende embedsmænd i Udenrigsministerium (herunder ministeriets folkeretsekspert) og i Grønlandsadministrationen det ikke nødvendigt i 1946 at tilmelde Danmark som kolonimagt og derved komme ind under den rapporteringsforpligtelse for ikke-selvstyrende områder, som FN-pagten foreskrev. Men Udenrigsministeriets ledende embedsmænd var tydeligt splittet i sagen.

Den danske holdning blev hurtigt opgivet under indtryk af USA's og flere af de store kolonimagters stillingtagen i spørgsmålet om rapporteringsforpligtelsen, og Danmark begyndte fra 1946 at indsende årlige rapporter om Grønland, idet man fulgte det skema for rapporter, som udvikledes i FN. Det blev opfattet som en politisk nødvendighed at efterkomme rapporteringsforpligtelsen. Ironisk nok fremstod Danmark kort efter, ikke mindst i kraft af Lannungs indsats, som en liberal kolonimagt, der overopfyldte indberetningsforpligtelsen ved også at indberette om politiske forhold vedrørende Grønland. Forpligtelsen betragtedes dog i Grønlandsadministrationen som en arbejdsmæssig belastning, og det var det bærende ønske der at få den afskaffet så hurtigt, som det var muligt.

Hovedmålet for de ledende danske beslutningstagere og opinionsdannere (Hans Hedtoft, Eske Brun, Hermod Lannung) var – i alle tilfælde fra 1948 – at opnå Grønlands kolonistatus og integrere landet i Danmark. I alle tilfælde Brun og Lannung var siden 1948 dybt foruroliget over den udvikling, behandlingen af kolonispørgsmål havde taget i FN, og forudså en stadig dybere indgriben fra ikke-kolonimagternes side i forholdene også i Grønland, hvis kolonistatusen ikke blev ændret. Dette skræmmebillede blev uden tvivl bestemmende for såvel deres rådgivning som deres opræden. Allerede i rapporten fra 1948 meddelte man FN, at man ville undersøge muligheden af at gøre Grønland til en ligeberettiget del af det danske rige. Dette hovedsigte blev helt afgørende for den danske politik igennem de kommende år i 4. udvalg (hvor kolonirapporterne blev behandlet), hvor man under de stadigt mere tilspidsede diskussioner i FN om kolonispørgsmål mellem kolonimagter og ikke-kolonimagter valgte en ”liberal” linje og i hovedsagen fulgte USA's (endnu mere liberale) linje uden dog at lægge sig ud med de traditionelle og mere konservative kolonimagter (Holland, Belgien, Frankrig). Samtidig opretholdtes i 4. udvalg frugtbare kontakter til en række af de vigtige tredjeverdenslande, specielt til Indien.

Ved at vælge denne linje og som en følge af den danske hovedforhandler Hermod Lannungs udbredte kontaktnet opbyggedes en goodwill over for dansk FN-politik, der blev set som en nødvendig forudsætning for gennemførelsen af planerne med hensyn til Grønland. Denne politik lykkedes, selv om Lannung på et afgørende punkt, nemlig i det såkaldte kompetencespørgsmål, lagde sig tæt og tydeligt op ad USA og i principippet kun anerkendte en dansk forpligtelse til blot at *informere* generalforsamlingen om en ændring af Grønlands status.

Samtidig kan det konstateres, at den danske administration af Grønland ikke blev inddraget i det mere og mere hidsige opgør i FN mellem administrerende og ikke-administrerende magter. Grønland blev stort ikke nævnt i denne sammenhæng. Blev Grønland nævnt i FN var det i form af kritik fra Østblokken af den amerikanske udbygning af baser på Grønland. Omvendt høstede man i 1950 positiv international omtale ved i 1950 på utraditionel vis at invitere to topembedsmænd fra FN-administrationen til Grønland på et længere besøg. Embedsmændene kvitterede ved at udarbejde en særdeles positiv rapport om udviklingen i Grønland.

En fremtrædende placering i realiseringen af planerne tilfaldt Hermod Lannung, der gennem sin viden, sit engagement og sine kontakter i flere lejre løftede den danske Grønlandspolitik og kolonipolitik i ekspertkomiteerne, i 4. udvalg og i generalforsamlingen op på et internationalt plan. Lannung boltrede sig som en fisk i FN-politikken med dens komplicerede forhandlingsmiljø og bibragte uden tvivl den danske politik en gennemslagskraft og målrettethed, som ingen anden dansk embedsmand på den tid havde formået. På et område, hvor der ikke fra Udenrigsministeriets side blev styret gennem instruktioner (i modsætning til den generelle FN-politik) formåede Lannung i kraft af sin viden og manøvreevne at sætte sine egne fingeraftryk på FN-arbejdet. Det gælder i særlig grad for udformningen af den første faktorliste i den tidlige afgørende fase. Han må betegnes som den drivende kraft bag konceptualiseringen af faktorlistens afsnit om associering med moderlandet. Han ydede her et afgørende bidrag til den på ingen måde selvfolgelige udvikling, at integration i moderlandet eller et andet land blev optaget på faktorlisten som en legitim form for selvstyre, sidestillet med uafhængighed. Om end Udenrigsministeriet fulgte Grønlandssagens udvikling tæt, var det kreative input fra Udenrigsministeriet begrænset, og dets rolle reduceret til at kommentere og i reglen godkende Lannungs improvisationer i FN. Lannung helt særegne rolle understreges kun af, at han tillige var dansk politiker og opinionsdanner. Fra omkring 1950 synes han motiveret af uro over amerikanernes stigende aktivitetsniveau på Grønland, som han formentlig frygtede ville resultere i en egentlig overtagelse.

Den danske FN-politik i spørgsmålet om Grønland inden grundlovens vedtagelse kan vel siges at krones med Lannungs tale i FN den 15. november 1952, der rummede næsten alle de positioner, den danske Grønlandspolitik byggede på:

- sidestilling af integration i moderlandet med selvstyre;
- sidestilling af enhedsstater (som Danmark) med føderale stater (i hvilke selvstyret fremgår tydeligere end i enhedsstaten);
- grønlandske ønske om integration med Danmark;
- sikring af grønlændernes fulde ligestilling med befolkningen i Danmark;
- at kompetencen i sagen alene tilkom Danmark og ikke FN.

Som tidligere bemærket lå det afgørende tankemæssige spring i at sidestille integration i moderlandet med opnåelse af ”et fuldt mål af selvstyre”. Det var ikke en tankegang, der lå bag FN-pagtens tekst, og den repræsenterede helt klart en nyudvikling. Men gennem denne sidestilling sikredes en international accept - udviklet under ad hoc-komiteens arbejde med faktorlisten – af, at der var andre former for selvstyre end den fulde uafhængighed, der dog

uden tvivl stadig var hovedformen for mange stater. Lannung spillede som nævnt i det foregående en vigtig rolle i den fase i efteråret 1951, hvor den første faktorliste blev til. At hans arbejde var drevet af hensynet til at skabe en fra alle sider anerkendt ramme for Grønlands integration i Danmark er uden videre klart.

At der ud fra en common sense-betræftning med sidestillingen af integration og selvstyre var tale om en konstruktion – om end en gennem flere FN-resolutioner internationalt accepteret sådan – er også klart. Man det er også vigtigt at slå fast, at det uden tvivl var i FN-pagtens ånd, at en koloni kunne associeres med et moderland eller en anden stat, hvis befolkningen ønskede det. Problemet lå i, at den eneste måde et på FN's koloniliste optaget områdes associering med moderlandet kunne gennemføres på i FN-systemet var gennem bestemmelserne i pagtens artikel 73 e og de resolutioner, der var knyttet hertil. Herved kom art. 73 e ud for et voldsomt pres for at dække over et spektrum af selvstyreformer og for at tilgodese mangeartede hensyn og interesser. Denne udvikling var tillige betinget af, at der ikke var international enighed om, hvad ”et fuldt mål af selvstyre” betød, hvormed vejen stod åben for kreative fortolkninger.

Kapitel 9

Grønland på vej mod forfatningsmæssig ligestilling 1951-53

Indledning

Fem måneder efter vedtagelsen af de nye Grønlandslove i foråret 1950 blev den socialdemokratiske regering Hedtoft afløst af regeringen Eriksen-Kraft, der var en fællesregering af Venstre og Det konservative Folkeparti med Erik Eriksen som statsminister og Ole Bjørn Kraft som udenrigsminister. Som nævnt i slutningen af kapitel 6 lagde den nye regering op til en fortsættelse af Hedtoft-regeringens Grønlandspolitik, og de nye Grønlandsloves gennemførelse blev ikke påvirket af regeringsskiftet. Derimod var en speciel side af VK-regeringens parlamentariske situation med til at forme vejen mod Grønlands forfatningsmæssige ligestilling de sidste par år frem mod grundloven af 1953. Forholdet var det, at VK-regeringen var afhængig af støtte fra Det radikale Venstre og for at sikre den, var det en fordel at gøre forfatningsspørgsmålet til regeringens hovedsag. Det var en strategi, som også substantielt passede statsminister Erik Eriksen, der var en af de venstremænd, som helhjertet gik ind for den vigtigste nydannelse i grundloven, nemlig etkammersystemet. Eriksen brændte nok ikke for Grønland på helt samme måde som Hedtoft, men der er ingen tvivl om at han bifaldt den udvikling, der var sat i gang. Også Eske Bruns fortsatte ledelse af Grønlandsdepartementet sikrede en vis kontinuitet. F.eks. var det kort efter regeringsskiftet Brun, der udarbejdede et manuskript til en tale, som skulle holdes af Eriksen i Rigsdagens Grønlandsudvalg.¹ Det var også Eske Brun, der mindede om, at det var kutyme at sende en julehilsen til Grønland, og at man burde gøre forberedelser hertil.²

Den nye statsminister støttede fuldt ud de store ændringer i dansk Grønlandspolitik. Men for Erik Eriksen var selve det at få vedtaget grundloven det vigtigste i hans tid som statsminister. Konsekvensen var, at VK-regeringens adfærd i relation til Grønlands forfatningsmæssige ligestilling i høj grad blev påvirket af statsministerens engagement i grundlovssagen og de mulige følger for opretholdelsen af regeringens parlamentariske støtte. Samtidig udviklede der sig blandt danske politikere og embedsmænd en erkendelse af, at man så hurtigt som muligt burde gennemføre og få anerkendt en ny status for Grønland som en integreret del af Danmark. Danske politikere var udmærket klar over, at rollen som kolonimagt var blevet mere og mere problematisk.

I dette kapitel gennemgås udviklingen i Grønlandsspørgsmålet de sidste par år før Grundloven af 1953 blev vedtaget, og det diskuteres, hvordan de valg, der blev truffet fra grønlandsk og fra dansk side, kan forklares. Gennemgangen falder i fire afsnit. For

¹ Manuskript til tale i rigsdagens grønlandsudvalg. Bilag til brev fra Eske Brun til ministersekretær Elkjær Larsen, 18. november 1950. RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe I, pk. 1, læg 1.

² Memorandum fra Eske Brun til ministersekretær Elkjær Larsen, 14. november 1950. RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe I, pk. 1, læg 2.

det første forhandlingerne i Rigsdagens Grønlandsudvalg i 1952, der førte til en afgørende enighed om Grønlands fremtidige forfatningsmæssige status; for det andet de forskellige faser af kontroversen om professor Alf Ross' responsum om Grønland fra juni 1952; for det tredje kommunikationen mellem København og Godthåb i sommeren og efteråret 1952 der foregik både på et officielt og et uofficielt niveau; for det fjerde Grønlandsspørgsmålets rolle i debatten i Folketinget om grundlovsforslaget i foråret 1953; for det femte gennemgås betydningen af forskellige baggrundsfaktorer, når udviklingen hen mod den forfatningsmæssige ligestilling skal forklares.

Enighed om Grønlands fremtid: Møderne i Grønlandsudvalget i 1952

Tre møder i Grønlandsudvalget i februar og marts 1952 (2. febr., 21. febr. og 17. marts)³ betegner en afgørende station i det forløb, der førte frem til grundlovens bestemmelser om Grønland. I modsætning til tidligere tilkendegivelser om Grønlands status i kommissionerne og fra de politiske aktørers side, blev der – under det Hans Hedtoft betegnede som en ”forhandling” - opnået enighed mellem grønlændere og danskere om hovedvilkårene for Grønlands fremtidige tilknytning til Danmark. Herefter kunne det mere tekniske lovarbejde varetaget af jurister begynde, hvilket dog først skete i juni 1952.

Det skal bemærkes, at de grønlandske tilforordnede straks ved mødets begyndelse 2. februar kridtede banen af, idet Augo Lynge gjorde opmærksom på, at det afholdte landsrådsvalg for første gang havde skabt en direkte repræsentation af det grønlandske folk. I højere grad end tidligere måtte Landsrådets debat ses som ”udtryk for de ønsker og krav, som det grønlandske folk stiller og ønsker behandlet og udført af landsrådet og regeringen”. Her kom virkelig en ny grønlandsk selvbevidsthed til orde! Dette kom også til udtryk i Frederik Nielsens avisning af at høre departementschefen (Eske Brun) i den i udvalget behandlede sag om Grønlands økonomiske stilling i forhold til Danmark. Grønlænderne ønskede at høre regeringens stillingtagen ikke en embedsmands. Det var nye tider for Eske Brun.

En egentlig diskussion om Grønlands forfatningsmæssige stilling blev fastsat til næste møde i udvalget. Hans Hedtoft, der også var medlem af Forfatningskommissionen, blev anmodet om at forelægge spørgsmålet ved den lejlighed. Det fremgår af mødereferatet, at Hedtoft ved afslutningen af mødet 2. februar søgte at lodde stemningen hos de to grønlandske tilforordnede ved at spørge dem om, hvad grønlænderne ønskede svar på i sagen, og om de havde *nye ønsker*. Så vidt man kan se af et ikke særligt tilfredsstillende referat, ønskede grønlænderne svar på, hvilken stilling man, dvs. danskerne, ville give Grønland i den nye grundlov, og hvordan man tænkte sig Grønland repræsenteret i Rigsdagen. Grønlænderne bad altså meget rimeligt om at blive orienteret om de danske overvejelser om Grønland vel vidende, at der havde siddet en grundlovskommision i årevis. Som et nyt ønske i forhold til tidligere fremførte Augo Lynge, at man søgte at opnå samme stilling som Færøerne med repræsentation på Rigsdagen. Derimod blev der tilsyneladende ikke fremført noget specifikt grønlandsk ønske om Grønlands status, men det blev sagt (af Frederik Nielsen), at man havde drøftet, om Grønland skulle have stilling som dansk amt.

³ Maskinskrevne referater fra møderne findes i RA. Statsministeriet. Forfatningskommissionen af 1946. 1946-1953 Plenarmødereförater, pk. 2. Alle de følgende gengivelser af udtalelser er hentet herfra. - Der har ikke været lejlighed til at tyde de stenografiske referater samme sted.

20. februar anmodede de to grønlændere – ifølge referatet - om at få et særligt punkt på dagsordenen om Grønlands ”statsretslige stilling” på mødet den næste dag, hvilket kan undre, da det som nævnt allerede var optaget som dagsordenspunkt. Under mødet 21. februar resumerede Hedtoft de hidtidige synspunkter i sagen og refererede specifikt til Augo Lynges udtalelse i Landsrådet i 1951 og til Grønlandskommisionens betænkning. Han oplyste med baggrund i en samtale med Erik Eriksen, at Forfatningskommisionen endnu ikke havde arbejdet med spørgsmålet. Hvad han ikke sagde, var, at Grønlandsspørgsmålet havde haft en lav prioritet i grundlovsarbejdet i forhold til tungere og mere problematiske emner som arvefølgelov, Landstingets afskaffelse m.m. Han fremførte på den baggrund sin egen vurdering, gående ud på at få fastslået i den nye grundlov, at Grønland var en uadskillelig del af det danske rige. Det fremgår ret tydeligt af referatet, at han ønskede udtalelser fra grønlændernes side i dette spørgsmål. Idet han refererede til mødet 2. februar, sagde han, at han forstod nu, at man i repræsentationsspørgsmålet ønskede en ordning noget lignende svarende til Færøernes med direkte repræsentation i Rigsdagen. ”Jeg tror, at vi alle vil rette os efter det ønske, som landsrådet måtte have”, sagde han. De øvrige rigsdagsmedlemmer tilsluttede sig Hans Hedtofts tanke, og flere betonede betydningen af at komme væk fra betegnelsen ”koloni”. I betragtning af sagens betydning kunne man alt taget i betragtning have ventet sig mere substantielle indlæg fra rigsdagsmedlemmernes side, end tilfældet var.

De grønlandske tilforordnede uddybede derefter deres tilkendegivelser fra mødet 2. februar. Augo Lynge betegnede det som det seneste landsrådsmødes vigtigste programpunkt at udvide og styrke forbindelserne med Danmark. Han citerede fra mødet ønsket om i fremtiden at have grønlandsk repræsentation på Rigsdagen for at tale befolkningens sag uden mellemled på samme måde som færiingerne. Man ønskede direkte indflydelse på lovforslag Grønland vedrørende, ikke mindst på de årlige finanslovforslag. Der er ikke tvivl om, at de to ønsker om udvidelse og styrkelse af forbindelserne til Danmark og opnåelse af repræsentation i Rigsdagen var det budskab, de grønlandske tilforordnede havde fået pålagt at videregive til de danske politikere. Og repræsentationsspørgsmålet med den deraf flydende mulighed for at få direkte indflydelse på tildeling af ressourcer til Grønland var tilsyneladende vigtigst. Det synes at fremgå af Augo Lynges udtalelse, at formen for den nærmere tilknytning mellem Grønland og Danmark ikke var blevet afklaret i Landsrådet.

Selv var Augo Lynge ikke i tvivl. Grønlænderne burde tilstræbe ”fuld indlemmelse af Grønland i Danmarks rige”, men spørgsmålet burde drøftes videre og optages som et særligt forhandlingspunkt i Landsrådet ”engang”. Ifølge Augo Lynge var formen for den nærmere tilknytning mellem Danmark og Grønland altså ikke diskuteret færdig i det grønlandske Landsråd. Meningen med hans indlæg på dette punkt, således om det er gengivet i referatet, er ikke helt let at tyde. Ønskede han at tilkendegive, at der fra grønlandsk side havde været ønske om et konkret dansk udspil i sagen? Eller skal hans ord måske tolkes som udtryk for, at han omtalte en grundlovsmodel, hvor Grønland blot i første omgang fik direkte repræsentation på Rigsdagen, medens spørgsmålet om tilknytningen til Danmark blev afklaret efter nye diskussioner i Landsrådet? Dette var bestemt ikke hans egen holdning i sagen, for senere distancerede han sig ved flere lejligheder (således i Landsrådet den 8. september 1952, jf. nedenfor) fra muligheden af i grundloven blot at få en løfteparagraf. Som det vil fremgå af det følgende, følte han sig heller ikke bundet på dette punkt. Muligvis

refererede han på mødet 21. februar blot loyalt, hvad andre i Landsrådet havde givet udtryk for.

På en helt anden afklaret måde udtrykte Frederik Nielsen sig om sagen, idet han ifølge referatet sagde: ”Jeg kan tilslutte mig, hvad der er sagt. Det skal slås fast, at Grønland er en del af Danmarks rige, og en naturlig følge heraf er, at Grønland direkte repræsenteres i rigsdagen”. Her var ingen tale om en fornyet diskussion i Landsrådet, men tilsyneladende om, hvad der skulle stå i en kommende grundlovstekst.

Dette synes at have været en vigtig udtalelse. Formanden for udvalget (Hans Hedtoft) konstaterede på den baggrund, at der var fuldstændig enighed i opfattelsen og sagde, at det vel ville være naturligt, om spørgsmålet blev behandlet i Landsrådet dette år. Hermed havde han i realiteten udelukket den mulighed at dele de to hovedspørgsmål, der var på dagsordenen, og udskyde spørgsmålet om Grønlands status til senere drøftelser. Der skulle tages stilling til såvel statusspørgsmål som repræsentation i år. Afslutningsvis henstillede Hedtoft, at udvalget kontaktede statsministeren og meddelte denne, at man havde haft denne ”forhandling”, at der i det grønlandske Landsråd var et ”stærkt ønske om en nærmere tilknytning til Danmark”, og at det ville være værdifuldt, om udkastet til en udtalelse herom blev behandlet på det kommende landsråds møde. Det eneste konkrete ønske fra grønlandske side, direkte repræsentation på Rigsdagen, blev mærkelig nok ikke nævnt i henstillingen. Hedtoft påpegede betydningen af en enstemmig landsrådsvedtagelse for udformningen af grundloven, og sagde også at det ville være nødvendigt med statsretlig bistand til udformning af bestemmelserne i grundlovsudkast. – Denne henstilling blev tiltrådt.

Grønlandsudvalgets beslutning på mødet 21. februar førte til et brev fra Grønlandsudvalget til statsminister Erik Eriksen af 17. marts 1952. Det hed her:

”Under de nu stedfundne forhandlinger er det af de grønlandske tilforordnede udtalt, at der er sket en sådan udvikling, at der er et almindeligt ønske i det grønlandske Landsråd om, at Grønland statsretligt knyttes nærmere til Danmark ved en bestemmelse i den kommende grundlov, der fastslår, at Grønland ikke længere er en dansk koloni, men en integrerende del af danske rige, og at den grønlandske befolkning, efter de nærmere bestemmelser, som fastsættes i valgloven, er repræsenteret på rigsdagen på lige fod med befolkningen i den øvrige del af riget.”⁴

Her har udvalget præciseret sin stillingtagen yderligere, idet det udtalte ønske om nærmere tilknytning til Danmark var blevet til et ønske om at blive en integrerende del af det danske rige, en formulering, der på den anden side ikke er fjernt fra Frederik Nielsens ord. Formuleringen var en behændig sammenskrivning af grønlandske og danske synspunkter og interesser og lagt i munden på grønlænderne. Brevteksten har

⁴ Afskrift af brev fra Rigsdagens Grønlandsudvalg til statsministeren af 17. marts 1952. RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe VI, pk. 3; Udkast til brev fra Rigsdagens Grønlandsudvalg til statsministeren af 17. marts 1952. Rigsdagens Grønlandsudvalg. Udkast til udv.s skr. af 17/3-52 til statsm. ang. ændring i Grl. statsretlig st. Folketingets Bibliotek og arkiv, Grønlandsudvalgets arkiv, kasse 7, låg 4 (7). – Det fremgår af udkastet, at udtrykket ”at Grønland ikke længere er en dansk koloni, men en integrerende del af det danske rige” ved en pennerettelse er blevet sat i stedet for udtrykket ”at Grønland er en uadskillelig del af det danske rige”.

været forelagt samtlige medlemmer af Grønlandsudvalget, og de grønlandske medlemmer har altså accepteret den og den beskrivelse af deres rolle, som den rummede. Udvalget henstillede til statsministeren at sørge for, at Forfatningskommisionen og den dertil knyttede statsretlige sagkundskab drøftede spørgsmålene og formulerede udkast til grundlovsbestemmelser og valglovsbestemmelser. Man henstillede, at udkastene kunne forelægges det grønlandske Landsråd ved dets forhandlinger i sommeren 1952.

Som nævnt i et følgende kapitel (kap. 10) spillede møderne i Grønlandsudvalget i februar-marts 1952 og i særlig grad hovedformuleringen i brevet til statsministeren af 17. marts 1952 en rolle i det danske memorandum til FN af september 1953 i forbindelse med ophævelsen af Grønlands status som koloni, hvor det blev anvendt som vidnesbyrd om grønlændernes initiativ i sagen.⁵ Om man fra starten har haft brevets mulige effekt på et udenlandsk publikum for øje lader sig ikke sige.

Sammenfattende er de vigtige møder i Grønlandsudvalget i februar og marts vidnesbyrd om en ny grønlandsk selvtillid og markerer et nyt grønlandsk fremstød i Grønlandsspørgsmålet. Grønlænderne var med god grund blevet utålmodige under det langsomme grundlovsarbejde og frygtede tilsyneladende at blive hægtet af vognen i forbindelse med grundlovsrevisionen og gjorde indsigelser. I samarbejde med Grønlandsudvalgets danske medlemmer og specielt Hans Hedtoft opnåedes på den baggrund og på meget kort tid enighed om de vilkår for Grønlands nærmere tilknytning til Danmark, der senere blev grundlovsfæstet.

Poul Andersens og Alf Ross' responsum vedrørende Grønland

Der gik flere måneder før den juridiske ekspertise, som Hedtoft havde talt om i Grønlandsudvalget, blev inddraget. Først på mødet 11. juni 1952 i Forfatningskommisionens udvalg 5 (redaktionsudvalget), der havde statsminister Erik Eriksen som formand, kom det på dagsordenen. Statsministeren sagde, at der nu var ”en sjældent god lejlighed” til at anerkende Grønland som en integrerende del af riget. Han foreslog, at kommissionens tilforordnede statsretskyndige udarbejdede et responsum om de problemer, som spørgsmålet indeholdt, og udformede forslag til ændring af grundloven på dette punkt.

Mere interesse knytter der sig til de udtalelser, som Hans Hedtoft kom med på mødet. Ifølge referatet udtalte han: ”at han siden 1948 havde rejst Grønlandsspørgsmålet, fordi det var en mangel ved grundloven, at den ikke indeholdt tidssvarende bestemmelser herom. Enhver henvisning til Grønland som koloni og besiddelse måtte stryges. *Han var helt enig med grønlænderne i deres ønske om at gøre Grønland til en integrerende del af riget med selvstændig repræsentation på Rigsdagen [DIIS' kursivering].* Han foreslog, at kommissionens juridiske bistand i samarbejde med

⁵ Jf. ovenfor kapitel 10 note 21. I memorandummet til FN's generalsekretær hed det med skjult brug af tekstedstedet i brevet af 17. marts 1952 – og med en vis glidning i beskrivelsen af forløbet - at de grønlandske tilforordnede udtalte, ”at der på baggrund af den stedfundne udvikling var opstået et almindeligt ønske i det grønlandske landsråd om, at Grønland statsretligt skulle knyttes nærmere til Danmark ved en grundlovsbestemmelse, hvorved det blev fastslået, at Grønland ikke længere var en dansk koloni, men en integrerende del af det danske rige, og at den grønlandske befolkning efter de nærmere bestemmelser, som fastsættes i valgloven, skulle repræsenteres på rigsдagen på lige fod med befolkningen i den øvrige del af riget”.

udenrigsministeriet skulle udarbejde fornødne forslag under hensyntagen til Englands erfaringer siden den anden verdenskrig. *Især i forholdet til USA ville det være lykkeligt at gøre vor stilling til Grønland ganske klar*” [DIIS’ kursivering]. Udvalget tilsluttede sig dette. Det tiltrådte også Hedtofts forslag om, at de sagkyndiges forslag skulle sendes så hurtigt, at Landsrådet kunne behandle forslaget til en ny grundlovsbestemmelse under mødet i august. Ligeledes tiltrådtes hans forslag om, at landshøvdingen blev instrueret herom og blev bemyndiget til at forhandle forslaget på regeringens vegne, således at den grønlandske tiltrædelse af forslaget så vidt muligt kunne foreligge inden efteråret.⁶

Interessant i disse udtalelser fra en af Grønlandsspørgsmålets hovedaktører er ikke mindst betningen af grønlændernes rolle i forbindelse med formuleringen af de ændringer, der skulle foretages i grundloven. Hedtoft havde vel her beslutningen i Grønlandudvalget tidligere på året for øje. Men også hans påpegning af, at det af hensyn til USA var vigtigt at få afklaret spørgsmålet om Grønlands statsretlige status, er vigtig. Her var tale om et ret tabubelagt område, og kun få vovede sig ind på det – ser vi bort fra de danske kommunister.

Som konsekvens af enigheden på mødet blev de to juraprofessorer Poul Andersen og Alf Ross, der i årevis havde været tilknyttet Forfatningskommissionen som konsulenter, anmodet om i fællesskab at udarbejde et responsum – dvs. en sagkyndig udtalelse – vedrørende de problemer, som rejste sig ved en eventuel ændring af Grønlands statsretslige stilling, når landet skulle gøres til en integrerende del af riget med repræsentation i Rigsdagen. De to blev samtidig anmodet om at udarbejde et responsum vedrørende de ændringer i grundloven, som ”måtte være ønskelige efter vedtagelsen af den såkaldte selvstyreløv for Færøerne”. Man bad endvidere om at ”modtage forslag til formulering af vedkommende nye paragraffer i grundloven”. Dette var hovedindholdet af det brev, der på samme dag, som mødet fandt sted, afgik til de to professorer undertegnet af statsministeren.⁷ Professorerne skulle med andre ord bidrage til at rydde de statsretlige problemer af vejen, der måtte knytte sig til den påtænkte ændring af Grønlands kolonistatus. I brevet til professorerne henvistes til Grønlandsudvalgets skrivelse til statsministeren af 17. marts 1952, og det bemærkedes, at Forfatningskommissionens udvalg 5 i principippet kunne tilslutte sig det af Rigsdagens Grønlandsudvalg anførte.

De to professorer havde på kort tid en udtalelse klar til statsministeren med titlen ”Responsum vedrørende Grønlands og Færøernes statsretlige stilling”. Det er dateret 17. juni 1952 og indeholder et fælles responsum, hvortil var knyttet en særudtalelse fra hver af professorerne.⁸ I det fælles responsum sagde de to jurister, at ændringen af Grønlands statsretlige stilling ville kunne gennemføres ved en ny grundlovsbestemmelse om, at grundloven gjaldt for alle dele af Danmarks rige, og at Grønland følgelig skulle være repræsenteret på Rigsdagen. Vedrørende Færøerne fandt professorerne ikke en grundlovsændring påkrævet, idet loven om Færøernes hjemmestyre var givet ud fra den forudsætning, at ordningen var forenelig med den

⁶ Forfatningskommissionen, *Referat af 1. møde*, onsdag den 11. juni 1952. RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe VI, pk. 3.

⁷ Skrivelsen til de to professorer er citeret i *Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*, 1953, s. 86; kopier af de enslydende breve til de to professorer i RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe VI, pk. 3.

⁸ *Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*, 1953, s. 86-88.

gældende grundlov, og at der ikke sås nogen grund til at opgive denne forudsætning. I det følgende vil vi især hæfte os ved de to særudtalelser, der i deres oprindelige udformning tjente til markering af, at de to professorer havde været delvis uenige om formen for Grønlands fremtidige status.

Responsum vedrørende Grønlands og Færøernes statsretlige stilling blev trykt i *Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*, afgivet 29. januar 1953, som bilag 2. Det fremgår af en fodnote til dato den 17. juni 1952, at responsummet var ”Med senere ændringer”.⁹ Man har således valgt ikke at datere responsummet med en dato, der lå tæt på den endelige færdigredigering af responsummet i januar 1953. Det er bemærkelsesværdigt, at et dokument er dateret 17. juni 1952, når det – som det vil fremgå af det følgende – indeholder henvisninger til en FN-resolution af 10. december 1952. Forklaringen må formentlig søges i, at en del af responsummet – de to professorers fællesudtalelse – umiddelbart skulle bruges i den videre proces omkring Grønlands integration. Inden responsummets tekst blev færdigredigeret i januar 1953 med henblik på trykning i Forfatningskommissionens betænkning (der som nævnt er dateret 29. januar 1953 – den sidste mødedag i Forfatningskommissionens arbejde) havde der udspillet sig et helt drama omkring dets ordlyd. Dramatikken skyldtes Alf Ross’ særudtalelse om Grønland af 17. juni 1952, der straks løb ind i voldsom modstand hos politikere og embedsmænd. De var af den opfattelse, at Ross’ særudtalelse var i strid med linjen i den politik, der hidtil var blevet fulgt i forhold til Grønland, samt med linjen i det arbejde, som fra dansk side udførtes i FN. Resultatet blev, at ingen af de to professorers særudtalelser indgik i grundlaget for regeringens officielle skrivelse til landshøvding Lundsteen i august 1952 og dermed heller ikke i orienteringen af Grønlands Landsråd under forhandlingerne i september 1952.

Uenigheden om Ross’ særudtalelse gik ind i sin 2. fase i januar 1953, da Forfatningskommissionens betænkning skulle gå i trykken, jf. nedenfor.

Hvad handlede dette om?

Af de to professorers oprindelige særudtalelser om formen for grønlandsk selvstyre fremgik det, at forfatterne havde noget afvigende opfattelser om dette spørgsmål. Som det fremgik af deres fællesudtalelse, var de på linje med hinanden, hvad integrationsdelen angår, men mens Ross i sin særudtalelse udtrykte visse reservationer over for integrationsløsningen i dens mest rendyrkede form, ønskede Poul Andersen ikke en grundlovsbestemmelse, der gav anvisning på et ”særligt grønlandsk selvstyre” og begrundede det i sin bemærkelsesværdigt korte særudtalelse med, at den var ”upåkrævet og uhensigtsmæssig”. Det var hans opfattelse, at spørgsmålet formentlig ikke var aktuelt, og at en selvstyrebestemmelse kunne tænkes at få ”uheldige følger”. Dette punkt uddybede han ikke, så det vides ikke, hvilke eventuelle negative konsekvenser professoren havde for øje. I øvrigt tilkendegav han, at økonomiske forhold og andre forhold på Grønland i høj grad vanskeliggjorde indførelsen af et grønlandsk selvstyre ud over det kommunale selvstyre.¹⁰ Denne holdning havde Poul Andersen fra begyndelsen, og i modsætning til Alf Ross ændrede han ikke sin særudtalelse i den endelige redaktion, hvilket han i øvrigt heller ikke som

⁹ Sst. s. 86.

¹⁰ Sst. s. 87.

Ross var blevet bedt om. Professor Poul Andersen var, som det vil fremgå af det følgende, i spørgsmålet helt på linje med embedsmændene i Grønlandsdepartementet og i Udenrigsministeriet.

Alf Ross' oprindelige responsum¹¹

Men hvad havde Alf Ross skrevet om grønlandsk selvstyre i det oprindelige responsum? Den fulde ordlyd af hans tekst blev først offentliggjort et halvt århundrede efter affattelsen, men efter at ordlyden er blevet tilgængelig, kan det ses, at Poul Andersens korte særudtalelse antagelig er udarbejdet som et modstykke til Alf Ross' oprindelige responsum, og at uenigheden mellem de to professorer vedrørte spørgsmålet, om den nye grundlovstekst ud over de allerede foreslæde grundlovsbestemmelser, der ophævede Grønlands kolonistatus, skulle rumme en specifik ”anvisning på et særligt grønlandsk selvstyre” for at bruge professor Poul Andersens formulering i hans særudtalelse.

Allerede med sin deltagelse i det fælles responsum kan man sige, at Ross accepterede integrationsløsningen. Dette synspunkt fravæg han ikke i særudtalelsen, hvor han i sit forslag omtalte Færøerne og Grønland som selvstyrrende folkesamfund inden for rigsenheden. Et retvisende billede af hans opfattelse får man alligevel kun ved også at inddrage de videre overvejelser i hans oprindelige særudtalelse. Han argumenterede her på tre niveauer: et folkeretligt, et FN-politisk og et ideologisk. Ifølge Alf Ross' oprindelige særudtalelse rejste planen om Grønlands integration i Danmark det spørgsmål, om integrationsløsningen fra de Forenede Nationers side ville blive anerkendt som overensstemmende med Danmarks forpligtelser efter art. 73 (b). På dette punkt, skrev Ross, rummede pagten en idé om en fremadskridende udvikling henimod højere former af selvstyre. Dette kunne ifølge Ross udgøre et argument mod en integrationsløsning, hvorved en koloni opsiges i et omfattende fællesskab. ”Så vidt mig bekendt har der under drøftelserne indenfor de Forenede Nationer gjort sig forskellige synspunkter gældende, uden at organisationen som sådan hidtil har taget stilling til spørgsmålet”, skrev han.

Ud fra den retlige og politiske usikkerhed, som han udledte af dette forhold, ud fra sin forståelse af FN-pagtens idé på selvstyreområdet, og – bredere endnu – ud fra, hvad han fandt ideologisk ville harmonere bedst med FN-pagten, ”og som formentlig også er det, der stemmer med dansk opfattelse”, nåede han frem til, at det ville være hensigtsmæssigt i grundloven at optage en bestemmelse, hvori det udtaltes, at ”Grønland udgør et selvstyrrende folkesamfund indenfor rigsenheden, idet tilføjes, at selvstyrets omfang og ordning fastsættes ved lov”. Disse formuleringer var næsten ordret hentet fra loven om Færøernes hjemmestyre af 1948. Han mente, at Danmark ved at følge denne linje ville stå stærkest over for kritik fra anden side. Ross skrev endvidere, at spørgsmålet om selvstyre ikke var aktuelt for øjeblikket, men han fandt, at den principielle anerkendelse af grønlændernes ret til selvstyre i det lange løb for begge parter ville danne det bedste grundlag for ordningen af Grønlands forhold. Hans løsning var, som foreskrevet i brevet fra statsministeren, en integrationsløsning, men med tilføjelse af en principiel, foreløbigt uaktuel selvstyrekomponent.

¹¹ Kopi af responsummet findes i RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe VI, pk. 3. Den til landshøvdingen oversendte kopi af responsummet af 17. juni findes i GNA (men p.t. hos Rigsombudsmanden i Grønland) under signaturen: Landsrådet 1952. J nr. 0005.5. 1-8. Teksten findes på internettet – sammen med flere andre akter - under:
<http://www.nanoq.gl/imageblob/showimage.aspx?type=image&id=63598>, set november 2006.

Som det fremgår af Ross' formuleringer, var hans indstilling på mange måder fleksibel og pragmatisk. Han skrev ikke, at hans løsning var den eneste mulige, men nøjedes med at karakterisere sit forslag med vendinger som at det "var bedst", ville "føles som tilfredsstillende", og at Danmark ville "stå stærkest over for kritik" ved at følge hans forslag. Ross' overvejelser holdt sig inden for integrationsrammen, men mundede ud i et forslag til en ny artikel 1 i grundloven, der skulle hedde: "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 selvstyrrende folkesamfund inden for rigsenheden. Selvstyrets omfang og ordning fastsættes ved lov." Hans ønske var at fremme Grønlands udvikling til selvstyre inden for fællesskabets rammer. Det træffer formentlig ret præcist, hvis man karakteriserer hans forslag som "integration med fremme af udvikling af selvstyre inden for fællesskabets rammer". Dog siger han, at selvstyrebemiddelsen ikke er aktuel for tiden, men bør medtages, fordi den – underforstået på længere sigt – vil danne det bedste grundlag for en ordning af Grønlands forhold, der vil føles tilfredsstillende.

Alf Ross' særudtalelse var længere end Poul Andersens, da Ross nødvendigvis måtte bruge plads på at argumentere for sit forslag, idet det gik et skridt videre, end man havde forestillet sig fra opdragsgivernes side. Ross' særudtalelse adskiller sig markant fra Poul Andersens ved sin analytiske form og sin beskrivelse af de overvejelser og motiver, som lå til grund for Ross' anbefalinger. Ross har dog sikkert været klar over, at han måtte være kortfattet, hvis hans særudtalelse skulle vinde gehør. Derfor kan man ikke forvente en fuldt udfoldet dokumentation og argumentation i Ross' særudtalelse. Kortfattetheden betyder, at det ud fra Ross' formuleringer om drøftelserne i FN ikke kan afgøres, om han havde kendskab til, at det tidligere omtalte faktorudvalg i efteråret 1951 havde arbejdet sig frem til opstilling af en "faktorliste", der var ment som et redskab for FN ved vurderingen i FN af, om et område havde opnået et fuldt mål af selvstyre. Den første faktorliste blev bragt som anneks til resolution 567 (VI) af 18. januar 1952 og var vedtaget i generalforsamlingen flere måneder, før Alf Ross skrev sin særudtalelse. Også de to senere faktorlister blev i øvrigt vedtaget i generalforsamlingen.

Den første faktorliste, der afspejlede et intenst udvalgsarbejde inden for kredsen af medlemslande, bestod af sæt af kriterier, som det pågældende territoriums politiske udvikling kunne måles med. Kriterierne skulle anvendes inden for to hovedspor, af hvilke det første spor omfattede uafhængighed og andre særskilte former for selvstyre, medens det andet spor omfattede integration i moderlandet eller et andet land.¹² Det

¹² Den første faktorliste (anneks til resolution 567 (VI)) af 18. januar 1952 har to spor, der i realiteten er tre: (1) Uafhængighed eller en anden særskilt form for selvstyre (Factors indicative of the attainment of independence or other separate system of Selfgovernment), og (2): Integration i moderlandet eller et andet land (Factors indicative of the free association (Whether in a federal or unitary relationship) of a territory on equal status with other component parts of the metropolitan or other country). Den uklarhed, der kunne siges at ligge i at slå uafhængighed sammen med andre særskilte former for selvstyre (her sigtedes navnlig til territorier, der frivilligt havde deponeret en del af suveræniteten i moderlandet) blev ophævet i den anden faktorliste af 10. december 1952 (anneks til resolution 648 (VII)), der fik operativ betydning, idet der ifølge resolutionens tekst skulle tages hensyn til den i alle cessationssager). I den anden faktorliste er der også to spor, der i realiteten er tre: (1) Uafhængighed (Factors indicative of the attainment of independence) og (2) Andre særskilte systemer for selvstyre (Factors indicative of the attainment of other separate system of self-government. Under denne rubrik bringes også integration i moderlandet eller et andet land (Factors indicative of the free association of a territory with other

nye ved listen var, at den i den folkeretlige diskussion indførte andre former end fuld uafhængighed som endemål, der opfyldte kravet om ”a full measure of self-government” – og dermed retfærdiggjorde, at en administrerende magt indstillede sine rapporter til FN. Den første faktorliste var – med generalforsamlingens ord – ”basis” for en ”more definitive list of factors”. Denne mere definitive liste kom i december 1952 (resolution 648 (VII)). Situationen efter offentliggørelsen af resolution 567 (VI) i januar 1952 var således, at en nyudvikling syntes at være på vej i FN med hensyn til tolkningen af artikel 73 baseret på opstilling af kriterier for to (eller snarere tre) hovedspor for udviklingen.

Som det fremgår af det ovenfor anførte, omtalte Ross i sit særvtotum ikke specifikt denne udvikling i FN, men opererede alligevel med den mulighed (integration i moderlandet eller et andet land), der var et af sporene i den første faktorliste, og som de danske myndigheder specielt var optaget af. Som skildret i kapitel 8 var også Danmark stærkt forpligtet i forhold til faktorlisten, idet Danmark havde bidraget markant til dens tilblivelse. Det er en mulighed, at professor Ross i sommeren 1952 ikke har haft kendskab til denne udvikling på faktorområdet, der endnu ikke var omtalt i nogen årsrapport fra FN og slet ikke nået ind i faglitteraturen, men han havde selvfølgelig let adgang til resolution 567 (VI) og kan også have været orienteret ad mundtlig vej.

Ross’ forslag om at indføje en bestemmelse i grundloven om et grønlandske selvstyrende folkesamfund skabte straks problemer for Forfatningskommissionen. Ganske vist var det næppe den oprindelige mening, at de to professorers responsum skulle forelægges det grønlandske Landsråd direkte, men derimod skulle udgøre en del af grundlaget for det forslag, som Forfatningskommissionen og regeringen lod udarbejde med henblik på at opnå Landsrådets tilslutning til nyordningen ved dets møde i september. Alligevel blev responsummet af Forfatningskommissionen opfattet som uegnet på grund af Ross’ særudtalelse, der indførte et nyt perspektiv i forfatningsdebatten, og regeringen tog skridt til at forhindre, at særudtalelsen blev offentligt kendt. Umiddelbart kan det være lidt svært at forstå den skarpe reaktion på Ross’ forslag, der var stort set identisk med formuleringer i loven om Færøernes hjemmestyre fra 1948. I 1952-sammenhæng tjener mindst tre forhold til at forklare fremgangsmåden. For det første truede Ross’ forslag med at genåbne den diskussion om Grønlands integration, hvorom der var opnået politisk enighed i begyndelsen af 1952 – en enighed, som netop ikke indebar en Færø-ordning, for det andet, og måske endnu vigtigere, frygtede man, at det blotte kendskab til Ross’ responsum kunne vanskeliggøre behandlingen i FN af ophøret af indberetningspligten i forbindelse med Grønlands integration. For det tredje ville Ross’ forslag kunne skabe ny diskussion om Færøernes selvstyre kun fire år efter, at dette spørgsmål var blevet klaret med loven om Færøernes hjemmestyre af 1948. Dette ønskede regeringen ikke, og det afspejles da også klart i Poul Andersens særudtalelse. Det er nok ikke for meget at sige, at Alf Ross smed en bombe ind i diskussionen. Kommissionen var nødt til at hente hjælp og udbad sig uttalelser fra de berørte ministerier.

component parts of the metropolitan or other country). Uklarheden kunne her siges at ligge i at bringe andre særskilte former for selvstyre sammen med integration i moderlandet eller andre lande. Først i den tredje faktorliste (anneks til resolution 742 (VIII) af 27. november 1953 optræder statusformerne som tre særskilte spor i form af (1) uafhængighed, (2) andre særskilte former for selvstyre og (3) integration i moderlandet eller et andet land.

Grønlandsdepartementet fremførte i et notat til statsministeren af 17. juli 1952 sine grunde til ikke at kunne anbefale Ross' særvtotum. Notatet sammenfattede Ross' tanker på følgende måde: "Professor Ross ser spørgsmålet i relation til Danmarks forpligtelse efter de forenede nationers pagt, idet Danmark har anerkendt, at Grønland udgør et ikke-selvstyrende område, således at Danmark er "forpligtet til at fremme selvstyre, at tage behørigt hensyn til folkenes politiske ønsker" (pagtens artikel 73). Det er derfor professor Ross' opfattelse, at Danmark er forpligtet til at gennemføre en udvikling hen imod fuldstændig uafhængighed, i al fald inden for rammerne af et fællesskab."¹³ I den sidste sætning foretog Grønlandsdepartementet en stramning af Ross' opfattelse på flere punkter. Som det vil huskes, argumenterede Ross snarere ud fra FN-politisk hensigtsmæssighed og overensstemmelse med ideologiske holdninger end ud fra folkeretten, og nævnte udtrykkeligt den folkeretlige usikkerhed. Han talte om en principiel anerkendelse af retten til selvstyre som ønskværdig, men som et spørgsmål, der ikke var aktuelt for tiden, og slet ikke primært og konkret om en "udvikling hen imod fuldstændig uafhængighed". Notatet var ikke præget af en bestræbelse på at gengive Ross' nuancerede argumentation, men af et forsøg på at fremstille ham som lidt af en folkeretsfundamentalist. Dette skete dog uden at gå ind i en egentlig juridisk diskussion med Ross. I stedet argumenterede departementet politisk.

Grønlandsdepartementet var enig med Ross i det ønskelige i, at grundloven fik en bestemmelse, hvorved Grønland blev ligestillet med Danmark, men var uenig med ham i indholdet af særudtalelsen, "der bl.a. er i strid med linien i den politik, man hidtil har fulgt i forholdet til Grønland, samt med linien i det arbejde, der fra dansk side udføres i de forenede nationer". Dette blev uddybet med, at den danske delegation til stadighed havde fremhævet i FN, at Grønland skulle ligestilles med andre dele af riget, og grønlænderne gøres fuldstændig ligeberettigede med andre danske statsborgere. Der blev også henvist til, at de to tilforordnede grønlandske landsrådsmedlemmer på mødet i Rigsdagens Grønlandsudvalg i februar 1952 gik ind for, at det blev fastslået i en eventuel ny grundlov, at Grønland var en ligestillet del af Danmarks rige, og at Grønland som følge heraf blev direkte repræsenteret i Rigsdagen. For ikke unødig at "stimulere de ganske få", der i Grønland kunne tænkes at nære videregående ønsker i retning af selvstyre, som det hed, anbefalede Grønlandsdepartementet, at professor Ross' særudtalelse ikke blev forelagt eller i det hele taget nævnt over for Landsrådet.¹⁴

I Udenrigsministeriets svar af 18. juli 1952, der var underskrevet af Ole Bjørn Kraft, frarådede man, at den af Alf Ross i hans særudtalelse foreslæde bestemmelse blev optaget i grundloven. I svaret holdt man sig til det udenrigspolitiske og folkeretlige aspekt af spørgsmålet, idet man fremhævede manglen på enighed i FN om fortolkningen af artikel 73 e set i sammenhæng med de øvrige bestemmelser i pagtens artikel 73. Udenrigsministeriet måtte under overvejelsen af det af professor Ross rejste spørgsmål "bestemt tilråde", at man fulgte den linje, der hidtil havde været fulgt fra dansk side. Herefter refererede ministeriet de danske hovedstandpunkter i kompetencediskussionen i FN, således som de var blevet fremstillet af de danske repræsentanter i plenarforsamlingens 4. udvalg, nemlig at enhver administrerende stat

¹³ Grønlandsdepartementets *Notat til statsministeren vedrørende Grønlands statsretlig [sic] stilling*, signeret Finn Nielsen 17. juli 1953. RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe VI, pk. 3.

¹⁴ Grønlandsdepartementets *Notat til statsministeren vedrørende Grønlands statsretlig [sic] stilling*, signeret Finn Nielsen 17. juli 1953. RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe VI, pk. 3.

havde ret til selv at afgøre underlagte områders forfatningsmæssige stilling og status, samt at udviklingen fra umyndighed til selvstyre for ikke-selvstyrende områder kunne foregå ad to veje: (1) gennem udvikling af selvstyre med henblik på fuld uafhængighed eller (2) gennem integration med moderlandet. Man henviste, som det kan ses, her til de resultater faktorudvalget var nået til. Udenrigsministeriet sluttede med at sige, at det måtte være en forudsætning, at integrationen blev gennemført på en loyal måde, der sikrede fuld ligestilling, og at den lokale befolkning fik mulighed for ad demokratisk vej og på grundlag af fyldestgørende oplysninger at udtale sig om den statsretlige stilling, den ønskede. Ifølge udenrigsministerens brev tænktes denne forudsætning formentlig i det foreliggende tilfældes opfyldt ved den forestående forelæggelse af de relevante grundlovsændringer for det grønlandske Landsråd.¹⁵

Der var således fra regeringens side intet ønske om at fremlægge responsa eller alternative fortolkninger for det grønlandske Landsråd.

Ministerierne var i deres svar bundet af, at deres ministre indgik i den enighed, som danske og grønlandske politikere havde opnået i Grønlandsudvalget om, at Grønland skulle integreres i Danmark og af, at den danske Grønlandspolitik i FN gennem år havde fastholdt det samme mål. En omtale af Ross' tanker kunne i yderste tilfælde have betydet, at de grønlandske politikere i og uden for Landsrådet ville være kommet i den situation at skulle starte en helt ny debat om vilkårene for en grønlandsk selvstyreordning, noget der ikke synes at have været ønske om i Grønland på dette tidspunkt, hvor de politiske bestræbelser gik på den hurtigst mulige integration og ligestilling – uden forsinkelser og svinkeærinder. I FN ville en sådan debat uundgåeligt være blevet opfattet som et tegn på usikkerhed om de hovedpositioner, Lannung og de øvrige danske repræsentanter gennem år havde stået for, have fremkaldt undren blandt de administrerende magter og være blevet tolket som et tegn på, at Danmark havde skiftet politik på et område, som landet selv havde været stærkt motiveret for at skabe nye spilleregler for.

Statsminister Erik Eriksen var enig med indholdet af de responsa, de to ministerier havde afgivet, og sendte 25. juli samtlige medlemmer af Forfatningskommissionens udvalg 5 en skrivelse med et sammendrag af de to professorers responsum samt udtalelsene fra Udenrigsministeriet og Grønlandsdepartementet og henstillede, at udvalget uden at afholde et nyt møde bemyndigede landshøvdingen over Grønland til at forhandle på regeringens vegne med det grønlandske Landsråd på grundlag af de to professorers fællesudtalelse – og altså uden inddragelse af Ross' forslag - når det afholdt sit møde. Han anmodede om, at medlemmerne af udvalget snarest muligt fremsatte deres bemærkninger til ovennævnte forslag under hensyntagen til, at landsrådsmødet efter de foreliggende oplysninger ville blive afholdt i sidste halvdel af august måned. Medlemmerne var enige med statsministeren.¹⁶ Dette illustreres bl.a. af

¹⁵ Udenrigsministeriet til Formanden for Forfatningskommissionens Udvalg 5 af 18. juli 1952. RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe VI, pk. 3; for netversionen jf.

<http://www.nanoq.gl/imageblob/showimage.aspx?type=image&id=63598>, set november 2006.

¹⁶ Kopi af Erik Eriksens brev af 25. juli 1952 til samtlige medlemmer af udvalg 5. RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe VI, pk. 3; sst. de forskellige udvalgsmedlemmers tilslutning til statsministerens forslag; En kortfattet historik over sagen findes i et fortroligt referat af 23. januar 1953 udarbejdet af Troels Munk og med Finn Friis' initialer og datoen "24. 1. 1953". Referatet har overskriften: *Særudtalelse afgivet af professor Alf Ross i forbindelse med et af professorerne Poul Andersen og Alf Ross i Juni 1952 udarbejdet responsum til Forfatningskommissionen vedrørende Grønlands fremtidige status indenfor det danske rige*. Direktør Svenningsen har påtegnet, at han har set det den 24. januar 1953.

breve til Forfatningskommissionen fra dens medlemmer. Således skrev det konservative medlem O.H. Malchau, at han på sit partis vegne tog bestemt afstand fra Ross' særudtalelse, som ikke burde indgå i grundlaget for forhandlingerne med Landsrådet.¹⁷ Julius Bomholt skrev: "Fra socialdemokratisk side må man mene, at der alene bør forelægges Landsrådet et materiale, om hvis indhold der i kommissionen hersker fuld enighed. Det vil derfor formentligt være hensigtsmæssigt at affatte en særlig skrivelse, som, hvis den for en ordens skyld rundsendes til kommissionens medlemmer, kan forventes hurtigt besvaret."¹⁸

Bemyndigelsen til landshøvdingen om at forhandle sagen blev givet af statsministeren på regeringens vegne i form af en officiel anmodning med skrivelse af 13. august 1952. I en anden skrivelse af samme dato gav statsministeren landshøvdingen en personlig og strengt fortrolig orientering om Ross' tanker under angivelse af, at såvel Udenrigsministeriet som Grønlandsdepartementet havde frarådet at optage forslaget til bestemmelse i grundloven fra professorens særerotum, jf. det følgende.

Sidste fase i diskussionen om Ross' særudtalelse

I januar 1953, da Forfatningskommissionens sekretariat var ved at lægge sidste hånd på betænkningen, valgte sekretariatet i første omgang i betænkningens bilagsdel at undlade at offentliggøre Alf Ross' særudtalelse, men vel Poul Andersens. Det var en konsekvens af den beslutning, man havde taget i sommeren 1952 om ikke at bruge professorens tekst. Efter at Alf Ross havde læst sekretariats udskrift til bemærkninger, protesterede han og krævede, at hans særudtalelse blev optaget som bilag til betænkningen. Det kan ikke udelukkes, at han først på dette tidspunkt var blevet orienteret om, at hans tekst var blevet vraged, og om det postyr, den havde skabt i sommeren 1952.

Herved blev sagen først rigtigt til en sag. Ingen måtte Forfatningskommissionen have hjælp, og igen måtte embedsmændene fra Grønlandsdepartementet og Udenrigsministeriet i sving. I et større notat af 8. januar 1953, der var blevet udarbejdet på højt niveau i Udenrigsministeriet og Grønlandsdepartementet til brug for statsministeren, blev alle sagens momenter gennemgået, og de to underskrivere frarådede "bestemt", at Ross' særudtalelse blev optaget i kommissionsbetænkningens bilagsdel. Hovedargumentet var, at det ville være meget uheldigt og skadeligt, hvis der gennem offentliggørelsen af særudtalelsen blev skabt tvivl om, hvorvidt den i spørgsmålet om Grønlands status valgte fremgangsmåde var i overensstemmelse med FN-pagten. Forfatterne anbefalede også statsministeren at søge at bevæge Ross til ikke at omtale i tidsskrifter eller på anden måde offentligt, at han havde afgivet det pågældende responsum, eller at han overhovedet havde haft en "særøpfattelse".

Påstempllet "Forelagt ministeren. Direktøren". Hertil flere andre stempler og påtegninger (F. Schøn, B. Paulson samt "Set 26/153. DM"). Med blyant er skrevet: "Set. Det er jo fornuftigt at have sagkyndige, som maa have deres Responsa korrigeret i Ressortministeriet! Der står intet i Ross's særudtalelse, som ikke allerede er udtalt af UM og Gd.Dep. 24.1 Br". Bemærkningen er skrevet af C.A.C. Brun. RA. UM. Akter 1946-1972. 119. M.2.a. Pk. 6. Hvis Bruns sarkastiske bemærkning er lige så nedladende ment, som den lyder, må den siges at være malplaceret.

¹⁷ O.H. Malchau til Forfatningskommissionens 5. udvalg, 6. august 1952. RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe VI, pk. 3.

¹⁸ Julius Bomholt til Forfatningskommissionens 5. udvalg, 30. juli 1952. RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe VI, pk. 3.

Dette sidste hensyn, der lugter lidt af censur, kan næppe forstås, med mindre man tager det forhold i betragtning, at Alf Ross var professor i folkeret ved Københavns universitet (siden 1938) og en internationalt kendt folkeretsekspert og filosof, der bl.a. havde udgivet en *Textbook of International Law* samt et af de første systematiske værker om FN i form af bogen *Constitution of The United Nations. Analysis of Structure and Function* (1950), der blev udsendt med et lille forord af generalsekretær Trygve Lie. Alf Ross' status styrkede på en vis måde embedsmændenes just nævnte hovedargument om, at det ville være meget uheldigt og skadeligt, hvis der gennem offentliggørelsen af særudtalelsen blev skabt tvivl om, hvorvidt den valgte fremgangsmåde var i overensstemmelse med FN-pagten.

Det er interessant, at den ene medunderskriver af notatet, udenrigsråd C.A.C. Brun, gennem en marginpåtegning dagen efter distancerede sig fra den i notatet udtrykte tolkning, at man havde kasseret Ross' tekst for ikke at stimulere eventuelle selvstyretilhængere i Grønland. I notatet stod der nemlig – med en formulering, der direkte var hentet fra Grønlandsdepartementets ovenfor nævnte skrivelse til statsministeren af 17. juli 1952 - ”For ikke unødig at stimulere de ganske få, der i Grønland kunne tænkes at nære videregående ønsker i retning af selvstyre, blev landshøvdingen dog anmodet om ikke at gøre landsrådet bekendt med professor Ross' særudtalelse”. Hertil skriver Brun: ”Den virkelige grund var vist snarest ønsket om ikke at konfundere [forvirre] Landsrådet ved at give det uholdbare oplysninger om Grønlands statsretlige status”. Påstanden om, at Ross' særudtalelse skulle rumme ”uholdbare oplysninger”, må vist mildt sagt kaldes en tilsnigelse.

Sagen var tydeligt nok ikke helt let at håndtere for embedsmændene, hvilket kom til udtryk på et møde 9. januar 1953, hvor de to underskrivere (C.A.C. Brun og Finn Nielsen) drøftede den med statsministerens ministersekretær (Sven Reiermann) med udgangspunkt i notatet. Her var Udenrigsministeriet betænklig ved uden videre at udelade Ross' særudtalelse af den afsluttende betænkning uden at tage hensyn til, hvordan dens forfatter stillede sig til spørgsmålet. Man endte med at foreslå – som det fremgår af en anden påtegning fra Bruns side på notatet - at man skulle søge at forklare Alf Ross sagen og også holde på, at han selv var bedst tjent med, at den ikke kom offentligt frem. Skulle han insistere, ville det være nødvendigt, at modargumenterne kom frem.

På baggrund af mødet og notatet lavede statsministerens sekretær så en række talepunkter, statsministeren kunne bruge i en samtale med professoren. Det hed her som punkt 8: ”En offentliggørelse af professor Alf Ross' særudtalelse vil kunne virke meget uheldig og være egnet til at forvirre offentligheden her, i udlandet og i Grønland”. I indstillingen til statsministeren om at anmode Ross om at frafalde sit ønske, skulle der henvises til, at dette skyldtes, at den var afgivet før 10. december 1952 (datoen for vedtagelsen af resolution 648 (VII), der rummede en foreløbig godkendelse af faktorlisten). Det hed også, at professorens særudtalelse ville kunne kaste et ”latterlighedens skær” over ham.¹⁹

¹⁹ Notat vedrørende benyttelse af det af professorerne Poul Andersen og Alf Ross afgivne responsum om Grønlands stilling. Underskrevet af C.A.C. Brun (Udenrigsministeriet) og Finn Nielsen (Grønlandsdepartementet) og dateret 8. januar 1953. Med senere blyantspåtegning: ”Privat – til brug for ministersekretæren i Statsministeriet”. Det er tydeligt at notatet har skiftet status fra at være stilet til statsministeren til at være til statsministersekretærens brug. De betænkeligheder, der kom til udtryk gennem Bruns marginantegninger, har været udslaggivende. Indlagt i notatet ”Notits” (1 side) af 9.

Næste skridt var at invitere professor Ross til et møde i Forfatningskommissionens 5. udvalg 14. januar 1953. Statsminister Erik Eriksen og Alf Ross havde mødtes her mange gange i forbindelse med Forfatningskommissionens arbejde, men at der var tale om et særligt møde fremgik af, at udenrigsminister Ole Bjørn Kraft også var kaldt til stede. På mødet meddelte statsministeren, at udvalget havde været enig om ikke at gøre det grønlandske Landsråd bekendt med særudtalelsen, da man mente, at denne var delvis forkert og kun ville forvirre offentligheden. Statsministeren fremhævede også, at landsretssagfører Lannung havde udtalt, at en offentliggørelse af Alf Ross' særudtalelse ville gøre et pinligt indtryk. Udenrigsminister Ole Bjørn Kraft sagde, at han ville så stærkt, som han kunne, tilslutte sig formandens henstilling til Ross om at frafalde sit ønske om at få medtaget særudtalelsen. Ifølge ministeren var det i FN ikke fra nogen side betvivlet, at den danske fremgangsmåde var helt i overensstemmelse med tankegangen bag FN-pagten, da små samfund – som f.eks. det grønlandske på 20.000 indbyggere – aldrig ville kunne selvstændige.

Der blev, som det vil fremgå, lagt et betydeligt pres på professor Ross for at få ham til at trække sin særudtalelse tilbage. Professoren erklærede, at han på den baggrund ville tage sagen op til fornyet overvejelse.

Under et møde hos Udenrigsministeriets direktør 16. januar 1953, hvori også kontorchef Finn Friis deltog, blev Ross orienteret om de seneste forhandlinger inden for FN. Professoren blev under mødet og ved en efterfølgende telefonsamtale med Finn Friis gjort bekendt med ordlyden af generalforsamlingens resolution af 10. december 1952. Dagen efter meddelte han så kommissionens sekretær, ”at der, efter at han havde fremsat sit særerotum, i F.N. var sket en udvikling, som bevirkede, at hans opfattelse måtte revideres. Professor Ross erklærede, at han herefter ville frafalde de af ham i juni 1952 hævdede synspunkter.” Dette meddelte han 20. januar statsministeren og fremsendte samtidig det reviderede votum, der – uden ændringer – blev trykt i kommissionens betænkning.²⁰ På mødet i Forfatningskommissionen 22. januar 1953 sagde Ross, at han i en skrivelse havde meddelt statsministeren, at han ikke så nogen grund til at opretholde sin særudtalelse i det af ham og Poul Andersen afgivne responsum om Grønlands og Færøernes statsretlige stilling, ”da F.N.s foreløbige resolution af 10. december 1952 gjorde det klart, at den af kommissionen foretrukne ordning, hvorefter Grønland gøres til en integrerende del af riget, er fuldt i overensstemmelse med F.N.-pagten”.²¹ Sagen endte således med at professor Ross under indtryk af beslutningerne i FN mellem juni og december 1952, og de tungtvejende politiske argumenter statsminister, som Erik Eriksen, udenrigsminister Ole Bjørn Kraft og en række højtplacerede embedsmænd havde fremført, ikke længere insisterede på at få sin oprindelige særudtalelse med i fuld udstrækning i det responsum, som blev afgivet 29. januar 1953, men i stedet fik optaget en revideret version. Sagen er her fremstillet på grundlag af myndighedernes akter, da der ikke foreligger nogen beskrivelse af forløbet fra Ross' egen hånd. Det får stå hen, om

januar 1953 ved C.A.C. Brun; *Notat til statsministerens personlige orientering vedrørende det af professorerne Poul Andersen og Alf Ross afgivne responsum om Grønlands og Færøernes statsretlige stilling. Dateret 12. januar.* Der synes at være tale om Sven Reiermanns udskrift. RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe VI., pk. 1.

²⁰ Kildegrundlaget for møderne den 14. og 16. januar 1953 er Udenrigsministeriets tidligere omtalte fortrolige referat af 23. januar 1953, jf. note 16.

²¹ Forfatningskommissionen: *Referat af 21. møde* (dateret 22. januar 1953). RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe VI., pk. 1.

forløbet er helt præcist gengivet, men en vis tvivl melder sig, når man ser, at referaternes gengivelse af indholdet af Ross' reviderede særudtalelse er misforstået eller misvisende.²²

Den nye version af Ross' særudtalelse var identisk med den oprindelige for de to første afsnits vedkommende, mens det tredje afsnit var nyskrevet. I det nyskrevne afsnit udtalte Ross sig en del mere nuanceret, end han er refereret fra mødet i Forfatningskommissionen. I sin endelige, trykte redaktion af særudtalelsen henviser han ret udførligt til Generalforsamlingens resolution 648 (VII) af 10. december 1952 om *faktorer der skal tages i betragtning ved afgørelse af, hvorvidt et territorium er eller ikke er et territorium, hvis befolkning endnu ikke har opnået fuldt mål af selvstyre* [Ross' kursivering]. Han gør opmærksom på, at resolutionen forudsætter, at forpligtelsen i kap. XI under visse omstændigheder kan opfyldes ved forening med moderlandet, når dette sker ved "frivillig tilslutning". Han skriver imidlertid, at Generalforsamlingens resolution 648 (VII) af 10. december 1952 ikke fremtræder "som en definitiv løsning af det her omhandlede spørgsmål, idet den indeholder beslutning om nedsættelse af en ny ad hoc komité til yderligere studium af "faktor"-spørgsmålet. Uanset denne principielle usikkerhed må man have lov til at regne med, at der ikke vil ske nogen væsentlig ændring i de ovenfor angivne synspunkter, og det må således antages, at den påtænkte ordning, hvorved Grønland gøres til en integrerende del af det danske rige, ikke kan mødes med nogen indsigelse fra de Forenede Nationers side."

I den nye version opretholder han en vis, om end meget modereret reservation mht. den folkeretlige og politiske udvikling i FN. Hvis man vil forklare ændringerne i Ross' særudtalelse med det politiske pres, han var utsat for, så må man for så vidt angår den juridiske del af hans argumentation konkludere, at han ganske vist nedtonede sine formuleringer meget, men næppe så meget, at han har følt sin faglige integritet gået for nær. Til gengæld undlader han helt at argumentere i det ideologiske spor, som han tidligere havde fulgt. I tråd hermed frafaldt han også sit forslag om at optage en bestemmelse om Grønlands særstilling i grundloven.²³

En gennemgang af Alf Ross' omfattende arkiv har ikke bidraget til at kaste yderligere lys over kontroversen mellem Alf Ross og de danske myndigheder og politikere. Sagen omtales ikke i de efter Alf Ross bevarede private notater, papirer og breve. Vil vi søge at kaste lys over, hvorfor Ross ændrede sit oprindelige standpunkt, vil det være relevant at afklare, hvad der var sket af udviklinger, siden Alf Ross havde skrevet sin oprindelige særudtalelse. Der var, som vi allerede har hørt, sket det, at FN's generalforsamling – og efter måneders nyt udvalgsarbejde - gennem resolution 648 (VII) af 10. december 1952 havde vedtaget den 2. faktorliste, der også som et hovedspor indeholdt integration i moderlandet eller et andet land, jf. ovenfor note 10.

I resolutionens paragraf 1 blev den som bilag bragte faktorliste godkendt og anbefalet som guide såvel for generalforsamlingen, som for de medlemmer, der havde ansvar for administration af ikke-selvstyrende områder, når det skulle afgøres, om et område havde eller ikke havde opnået et fuldt mål af selvstyre. Det hed videre i paragraf 5, at listen indtil videre skulle have en fast plads i alle fremtidige sager (should be taken

²² Udenrigsministeriets tidligere omtalte fortrolige referat af 23. januar 1953, jf. note 16.

²³ *Betænkning Afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*, 1953, s. 87f.

into account in any case) vedrørende generalforsamlingens undersøgelse af indstilling af (ophør med at give) oplysninger i henhold til artikel 73 e eller med hensyn til andre spørgsmål, der måtte rejse sig vedrørende forpligtelsen til at indsende oplysninger. Som en forudsætning for at acceptere integration i moderlandet var der opregnet fem generelle kriterier, der omfattede politisk modenhed, befolkningens mening, samt geografiske, etniske og kulturelle overvejelser. Som sidste generelle kriterium var opstillet konstitutionelle overvejelser, hvor der spurgtes, om tilknytningen skete i kraft af moderlandets forfatning eller i kraft af en traktat eller en bilateral aftale. Til disse generelle kriterier kom yderligere syv kriterier på det statusmæssige og konstitutionelle områder (bl.a. vedrørende stemmeret, repræsentation i lovgivende organer, borgerskab m.m.).

Faktorlisten havde fra nu af rollen som en checkliste, der skulle gås igennem under overvejelserne af, om en stat med rette kunne indstille indsendelsen af oplysninger fra et område. Som det vil fremgå af kapitel 11 spillede denne checklistefunktion en vigtig rolle, da Grønlandsresolutionen blev behandlet i generalforsamlingen i 1954. Hvad der er vigtigt i denne undersøgelses sammenhæng er, at faktorlisten i resolution 648 (VII) fra december 1952 anbefales som en guide for de lande, der administrerede områder, dvs. også Danmark, men også at integrationssporet var blevet bekraeftet og yderligere styrket gennem endnu en generalforsamlingsresolution. Ser vi på folkerettens udvikling var den på dette område under etablering, jf. kapitel 5, og diskussionerne om faktorlister var mange, lange og besværlige jf. kapitel 8. Derfor kunne der med udgangspunkt i FN-pagten og faktorlisterne og med æren i behold argumenteres både for den udlægning, Alf Ross kom med i sin oprindelige udtalelse, og den udlægning, han kom med i januar 1953. Som det fremgår af både kapitel 5 og 8, var man i 1952-53 stadig i gang med at præcisere og indholdsudfylde FN-pagtens bestemmelser. Her styrkede resolutionen af 10. december 1952, som allerede nævnt, den mulighed at vælge integration med moderlandet som løsning.

Ross forstod naturligvis, at de to faktorlisters omtale af integrationssporet, og sidst men ikke mindst FN-resolutionen af 10. december 1952, styrkede den af kommissionen foretrukne ordning. Det kan også have gjort indtryk på ham, at han fik en grundig og opdateret orientering om det store arbejde, der var foregået omkring faktorlisterne. Det fremgik tillige af resolution 648 (VII), at der blev oprettet en ny ad hoc-komité, der skulle gennemføre og afslutte et endnu grundigere studium af faktorerne. Der var således tale om et omfattende og målbevidst arbejde i FN med henblik på at virkeliggøre det mål, der var sat i pagtens artikel 73.

Det fortjener i øvrigt at bemerkes, at Alf Ross' tanker om de ikke-selvstyrende områders krav på selvstændighed ændrede sig over tid. Han havde tidligt givet sin mening til kende om disse forhold i sin bog om FN fra 1948 (s. 179f), der rummer en gennemgang af FN-pagtens deklaration om de ikke-selvstyrende områder og mandatsystemet.²⁴ Ross markerede her sin utilfredshed med den i pagten anvendte definition af ikke-selvstyrende områder, om end dette ifølge hans opfattelse ikke havde relevans for selve sagforholdet. Han hæftede sig især ved udtrykket "administrationen af områder, hvis folk endnu ikke i fuldt mål har opnået selvstyre" – en formulering, han betragtede som en definition af "ikke selv-styrende områder", og som han kaldte "ulogisk" og "fejlagtig" idet man ikke kunne forestille

²⁴ Alf Ross, *Constitution of the United Nations. Analysis of Structure and Function*, 1950, s. 178ff.

sig formuleringens logiske modstykke, nemlig administration af territorier hvis folk havde opnået fuldt selvstyre, der for Ross betød uafhængighed. I sin fortolkning af pagtens kapitel XI hævdede han, at der her formentlig refereredes til koloniterritorier på et lavere politisk og kulturelt niveau, der havde et moralsk krav - i overensstemmelse med principippet om folkenes selvbestemmelse - på gradvis at opnå et fuldt mål af selvstyre, efterhånden som de blev modne til det. Han siger udtrykkeligt, at han ikke betragtede kap. XI som relevant for Færøerne eller de baltiske stater. Han markerede - men kun indirekte - at formuleringen havde relevans for Grønland, idet han anfører, at Grønland findes på FN's liste over koloniterritorier, og at der så vidt han ved ikke har været rejst indvendinger mod listens fuldstændighed. I bogen fra 1948 omtales ikke den mulighed, der blev virkelig med grundloven af 1953, nemlig at en koloni blev integreret i moderstaten.

Selv om det er uden betydning for denne undersøgelse, fortjener det også at bemærkes, at han i årene derefter under indtryk af polariseringen omkring disse ting i FN og den stedfundne udvikling i forbindelse med kolonifrigørelsen blev opmærksom på de farer, der luredede for små selvstændige staters befolkninger. Hans sidste meget mere desillusionerede bog om FN (fra 1963) rummer bidende kommentarer til eksistensen af de mange nye ”lilleputstater”.²⁵

Mellem Godthåb og København

Første del af den følgende gennemgang af brevvekslingen mellem København og Godthåb i eftersommeren 1952 anskuer Poul Andersens og Alf Ross' ovenfor gennemgåede responsa ud fra en særlig synsvinkel, nemlig som de blev gengivet og indgik i argumentationen i statsminister Erik Eriksens underhåndsskrivelse til landshøvding Lundsteen i eftersommeren 1952. Mens det ved gennemgangen ovenfor drejede sig om *udredningens gengivelse* af de forskellige responsa, fokuserer det følgende på *statsministerens gengivelse og brug* af de to professorers responsa. Der er ikke nødvendigvis vigtige forskelle mellem de to versioner, men det er alligevel værd at være opmærksom på, at der er tale om en gennemgang på to forskellige analyseniveauer af de samme dokumenter. For at forstå nogle af Grønlandsspørgsmålets særlige politiske finesser i denne fase er det vigtigt at bemærke denne skelnen.

Statsministerens skrivelser til landshøvdingen august 1952

13. august 1952 sendte statsminister Erik Eriksen to skrivelser til landshøvdingen, P.H. Lundsteen. Den første skrivelse var officiel og adresseret til landshøvdingen som formand for Landsrådet. Heri hed det, at man i Forfatningskommissionen havde drøftet spørgsmålet om en eventuel ændring af Grønlands statsretlige stilling, hvorefter landet skulle gøres til en integrerende del af riget med repræsentation i Rigsdagen. Regeringen havde tiltrådt et forslag fra et udvalg under Forfatningskommissionen om, at Grundloven kom til at gælde for alle rigets dele, og at Grønland følgelig skulle være repræsenteret på Rigsdagen. På grundlag heraf havde udvalget stillet forslag om, at der i det kommende grundlovsforslag blev indført en bestemmelse af følgende ordlyd:

²⁵ *De Forenede Nationer. Fred og Fremskridt*, 1963, s. 393: ”Den overvældende mængde af lilleputstater skabt i tribalismens navn, men ganske uegnede til selvstændig teknisk-økonomisk-politisk eksistens”. En beslægtet kommentar sst. s. 386.

"Bestemmelserne i denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks rige. Som følge heraf skal Grønland for fremtiden være repræsenteret på rigsдagen".²⁶

Efter at have citeret nogle praktiske spørgsmål i forbindelse med valgmåden for grønlandske rigsdagsmedlemmer, sluttede statsministerens den officielle skrivelse med, at landshøvdingen under henvisning til loven om Grønlands Landsråd og kommunalbestyrelser af 27. maj 1950, jf. kap. 6, blev bemyndiget til på regeringens vegne at forelægge Landsrådet forslaget til en ny grundlovsbestemmelse vedr. Grønlands statsretlige stilling.

Den anden skrivelse, som også var dateret 13. august 1952, var adresseret personligt til landshøvdingen, og som en underhåndsskrivelse fra statsministeren var den strengt fortrolig.²⁷ Efter at have henvist til ovennævnte anmodning om forelæggelse for Landsrådet, nævnte statsministeren til "Deres personlige og strengt fortrolige orientering" den ovenfor gennemgåede fællesudtalelse fra professorerne Poul Andersen og Alf Ross, som efter behandling i Udenrigsministeriet og i Statsministeriets Grønlandsdepartement var blevet tiltrådt af både udvalget under Forfatningskommissionen og af regeringen og derefter dannede grundlaget for regeringens oven for omtalte officielle skrivelse. Hver af professorerne havde imidlertid samtidig afgivet en særudtalelse, fortsatte statsministeren. Poul Andersen blev citeret for den opfattelse, at en grundlovsbestemmelse, der gav anvisning på et særligt grønlandsk selvstyre, måtte anses for upåkraævet og uhensigtsmæssig, både fordi spørgsmålet om et sådant selvstyre næppe var aktuelt, og fordi en sådan bestemmelse kunne tænkes at få "uheldige følger". Derefter blev Alf Ross citeret for den opfattelse, at spørgsmålet måtte ses i relation til FN-pagten, idet Danmark havde anerkendt, at Grønland udgjorde et ikke-selvstyrende område og derfor var forpligtet til "at fremme selvstyre, at tage behørigt hensyn til folkenes politiske ønsker", jf. art. 73 samt kap. 4. Som følge heraf var Danmark – iflg. statsministerens udlægning af Alf Ross' opfattelse – forpligtet til at gennemføre en udvikling hen imod fuldstændig uafhængighed, og det tilføjedes: "i alt fald indenfor rammerne af et fællesskab".

Derefter fortsatte statsministeren med at redegøre for Udenrigsministeriets og Grønlandsdepartementets holdninger til den af professor Ross' foreslæde bestemmelse i grundloven, som var, at Ross' forslag var i strid med den politik, der hidtil var fulgt i forhold til Grønland og i forhold til FN.²⁸ Den danske FN-delegation

²⁶ "Skrivelse fra statsminister Erik Eriksen til formanden for Grønlands landsråd, landshøvding P.H. Lundsteen", RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe VI, pk. 3. Statsministerens brev er optrykt som bilag 3 til *Betænkning Afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*, 1953, s. 89-90. Til de to skrivelser til landshøvdingen er vedlagt en notits om, at genparter samtidig blev sendt til udenrigsminister Ole Bjørn Kraft. – Bestemmelsen om, at grundloven gælder for alle dele af det danske rige stod indtil mødet i Forfatningskommissionen 12. januar 1953 i udkastets § 87. Ved dette møde foreslog kontorchef N. Elkær-Hansen på sekretariats vegne, at bestemmelsen blev omformuleret til at lyde: "Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks rige" og blev flyttet op som en ny § 1. Der var enighed herom.

Forfatningskommissionen, *Referat af 2. underudvalgs møde*, mandag den 12. januar 1953. RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe nr. VI, pk. 1.

²⁷ "Skrivelse fra statsminister Erik Eriksen til landhøvding P.H. Lundsteen", RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe VI, pk. 3. Dette andet brev fra statsministeren er optrykt som appendix i: Jens Brøsted, Grønland, Grundloven og FN, Daniel Thorleifsen (red.), *De vestnordiske landes fælleshistorie. Udvælg af indledende betragtninger over dele af den vestnordiske fælleshistorie*, 2003, s. 92-3.

²⁸ "Skrivelse fra statsminister Erik Eriksen til landhøvding P.H. Lundsteen", RA, Erik Eriksen arkiv, gruppe VI, pk. 3; "Notat til statsministeren vedrørende Grønlands statsretlige stilling", underskrevet af

havde hele tiden understreget, at Grønland skulle ligestilles med andre dele af riget og grønlænderne gøres fuldstændig ligeberettigede med andre danske statsborgere. Det ville iflg. statsministeren nærmere sige, at man fra dansk side havde bestræbt sig på at få anerkendt, at moderlandets forpligtelse til fremme af ikke-selvstyrende territoriers interesser kunne opfyldes på to måder, som var lige gode: enten gennem udvikling af selvstyre med henblik på uafhængighed eller gennem opnåelse af ligeberettigelse med andre dele af moderlandet og således deltagte i styret på lige fod med andre statsborgere. Statsministeren fremhævede til sidst, at udvalget under Forfatningskommissionen havde tiltrådt disse synspunkter og kategorisk modsat sig de af professor Ross i særudtalelsen anførte betragtninger. Afslutningsvis hed det i statsministerens brev, at da Forfatningskommissionens arbejde ønskedes fremskyndet mest muligt, ville han sætte pris på telegrafisk og snarest belejligt at blive underrettet om Landsrådets stilling til regeringens forslag.

Hvorfor sendte statsministeren sammen med de øvrige dele af professorernes responsa også Alf Ross' særudtalelse til landshøvdingen, når bestræbelsen var at undertrykke dens eksistens? Svaret kan dels være, at man fulgte en administrativ rutine om at underrette en forhandler om alle relevante omstændigheder i en sag, dels, at man ikke kunne udelukke muligheden af, at Ross' særudtalelse var blevet kendt i videre kredse og pludselig kunne dukke op i forbindelse med Landsrådets forhandling, hvorfor landshøvdingen burde kende særudtalelsen og regeringens holdning til den. Denne eventualitet var der taget højde for med statsministerens fortrolige orientering af landshøvdingen.

Landsrådets møde september 1952

På Landsrådets møde 8. september 1952 indledte formanden, landshøvding P.H. Lundsteen, behandlingen af spørgsmålet om Grønlands fremtidige statsretlige stilling med at referere Forfatningskommissionens forslag om, at det i grundloven fastslås, at den også gælder for Grønland, og at Grønland følgelig skal være repræsenteret i Rigsdagen.²⁹ Efter at have omtalt forskellige praktiske forhold i Grønland, som betød, at visse af grundlovens paragraffer ikke kunne gælde for Grønland, og at der ville være særlige problemer i forbindelse med afholdelse af valg, gjorde landshøvdingen opmærksom på, at da Forfatningskommissionens arbejde var ønsket fremskyndet mest muligt, ville statsministeren sætte pris på snarest belejligt at blive underrettet om Landsrådets stilling til det af regeringen fremsatte forslag.

Derefter forelagde Augo Lynge Forfatningskommissionens forslag om, at der i den nye grundlov blev optaget en paragraf, hvorefter Grønland blev et amt i Danmark og fik repræsentanter i Danmarks rigsdag.³⁰ Augo Lynges forelæggelsestale – hvis

Finn Nielsen, RA, Erik Eriksen arkiv, gruppe VI, pk. 3; "Brev til Formanden for Forfatningskommissionens Udvælg 5" (statsministeren), underskrevet af Ole Bjørn Kraft, RA, Erik Eriksen arkiv, gruppe VI, pk. 3.

²⁹ "Mødet mandag den 8. september 1952 kl. 9.15", *Betænkning Afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*, 1953, s. 92-3; referatet af mødet findes også i RA. Erik Eriksens arkiv, gruppe VI, pk. 2. Formanden gjorde indledningsvis opmærksom på, at Augo Lynge havde foreslået spørgsmålet drøftet i landsrådssamlingen allerede før anmodningen fra Statsministeriet.

³⁰ "Landsrådsmedlem Augo Lynges forelæggelsestale vedrørende Grønlands fremtidige statsretlige stilling", *Grønlands Nationalmuseum og Arkiv*, Nuuk. GNA, Landsrådets arkiv, Læg: Journalnr. 005.5.0552. Se også "Mødet mandag den 8. september 1952 kl. 9.15", *Betænkning Afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*, 1953, s. 93-4. Flere af temaerne i Augo Lynges tale fandtes også i

indhold landshøvdingen kort forinden var gjort bekendt med³¹ - var en usædvanlig markant fremhævelse af det enestående i Grønlands situation og i Grønlands ønsker om at blive en ligestillet del af Danmark. Lynge anlagde både et historisk og et aktuelt perspektiv. Han indledte med at sige, at det var et af det nye folkevalgte Landsråds fornemste ønsker at knytte Grønland til moderlandet som en del af selve riget. I de 231 år, Grønland og Danmark havde hørt sammen som koloni og moderland, var der udviklet mange forbindelsestråde, der efterhånden var blevet så stærke, sagde Lynge, at Grønland nu burde knyttes fast til Danmark. Mens der mange andre steder på jordkloden var opstået kolonikampe, når kolonierne ville løsøre sig fra moderlandet for at blive selvstændige, ville man i Grønland gøre det modsatte, fremhævede Lynge, nemlig bruge den nyligt erhvervede ret til selv at bestemme til fordel for et initiativ, der skulle knytte Grønland fast til moderlandet. Gennem mange år havde grønlænderne arbejdet for fuld ligestilling med andre danske statsborgere og var rede til at påtage sig de forpligtelser, byrder og ansvar, den nye tilstand måtte indebære. Grønlænderne var iflg. Lynge overbeviste om, at dette var til deres egen fordel og en forudsætning for, at udviklingen politisk, kulturelt, økonomisk og sprogligt kunne videreføres og gøre Grønland til et ”normalt udviklet, civiliseret land”.

Augo Lynge fremhævede mod slutningen af sin tale, at det var meget vigtigt, at man i den nye grundlov udtrykkeligt præciserede Grønlands statsretlige stilling og ikke nøjedes med en løfteparagraf, som det måske ville kræve årelange actioner for at virkeligøre. ”Vi må benytte os af det gunstige lejlighed til at fuldføre værket”, tilføjede Lynge. Han sluttede med, at initiativet forudsatte fuld enighed i Landsrådet og anmodede om fuld tilslutning til forslaget om, at Grønland blev et amt i Danmark med repræsentanter i Rigsdagen.

Hvis læseren efter beskrivelsen af hændelsesforløbet omkring Alf Ross’ særudtalelse sidder tilbage med en fornemmelse af, at grønlænderne før og under landsrådsmødet ikke var klar over, at der eksisterede statsretlige og folkeretlige alternativer til integrationssporet, så dementeres en sådan forestilling klart af Augo Lynges her refererede indlæg. Lynge talte helt klart om to mulige spor, når han sagde, at mens der mange andre steder var opstået kolonikampe, når kolonierne ville *løsøre sig fra moderlandet for at blive selvstændige*, så ville man i Grønland gøre det *modsatte*, nemlig bruge *den nyligt erhvervede ret til selv at bestemme* til fordel for et initiativ, der skulle *knytte Grønland fast til moderlandet* [DIIS’ kursivering]. Formuleringen om den nyligt erhvervede ret til selv at bestemme henviste i almindelighed til FN-Pagten og passer mere specifikt sammen med de to hovedspor, som var beskrevet i den første faktorliste af januar 1952, jf. kap. 8 Lynges bemærkninger var holdt i den konstaterende tone, hvormed man fremlægger alment kendte forhold. Der var intet i formuleringerne, som antyder, at han med sine ord mente at give Landsrådet nye oplysninger. Landsrådets medlemmer var, da de tilsluttede sig integrationsmodellen, klar over, at der eksisterede et alternativ i form af ”løsrivelse fra moderlandet” som Lynge formulerede det.

hans indlæg på Landsrådets første møde, 26. september 1951, jf. *Beretninger vedrørende Grønland*, Nr. 3, 1951, s. 8-9.

³¹ Dette fremgår af ”Notat vedrørende benyttelse af det af professorerne Poul Andersen og Alf Ross afgivne responsum om Grønlands statsretlige stilling” til brug for ministersekretæren i Statsministeriet, underskrevet af C.A.C. Brun, Udenrigsministeriet, og Finn Nielsen, Grønlandsdepartementet, 8. januar 1953, RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe VI, pk. 1..

I den følgende diskussion understregede formanden, landshøvding Lundsteen, flere gange, at det principielle spørsgsmål vedr. Grønlands statsretlige stilling var hovedspørsgsmålet, og at det hastede, mens de tekniske problemer mht. valgmåde o.l. kunne overvejes nærmere. Generelt var holdningen lidt mere forbeholden over for forslaget om at Grønland skulle være et amt i Danmark end hos Augo Lynge. Især var der forbehold over for ideen om, at der *hurtigt* skulle svares ja til det principielle spørsgsmål om Grønlands statsretlige stilling. Efter referatet at dømme var der derimod ingen i Landsrådet, der satte spørsgsmålstegn ved Augo Lynges grundlæggende indstilling: at Grønland burde være en ligestillet del af Danmark. Der var heller ingen, som efterlyste et tredje alternativ til Augo Lynges to alternativer: selvstændighed eller fast tilknytning til moderlandet.

Frederik Nielsen udtalte, at punktet i de senere år havde været fremme i Landsrådet, og det havde været ønsket og gennemtænkt i over to år. I Danmark havde det stor interesse i ledende politiske kredse. Han anbefalede forslaget som et tilbud om ”Grønlands ophøjelse til en fast del af Danmark med repræsentation i den danske rigsdag”, og Nielsen foreslog, at der blev svaret ja eller nej, og at svaret straks blev telegraferet til København.³² Andre som Frederik Lynge og Peter Egede var mere forbeholdne. Frederik Lynge ønskede nøje overvejelse af forslaget i et udvalg. Selv om tanken om, at Grønland skulle være et amt i Danmark, ikke var ny, måtte Landsrådet tage en beslutning, som ikke blev modsagt af landets befolkning. Peter Egede erklærede, at materialet i en så vigtig sag som denne burde have været til stede i forvejen, men det var først modtaget af medlemmerne nu. Egede bemærkede videre, at svaret ikke kunne indskrænkes til et ja eller et nej, men måtte være mere rummeligt. Til Peter Egedes kritik af, at materialet burde have været udsendt i forvejen, svarede formanden, at materialet var selve forslaget, og det havde været udsendt til medlemmerne. Det, der var uddelt på selve mødet, var alene formandens indlæg, og det var uddelt blot for at lette rådets medlemmer under forelæggelsen. Flere medlemmer foreslog nedsættelse af et udvalg til at formulere et samlet, afrundet svar. Hertil bemærkede Augo Lynge, at han ikke regnede med, at Landsrådet ville være uenigt i spørsgsmålet, men foretrak alligevel et par dages udsættelse til overvejelser. Efter formandens, landshøvding Lundsteens, og andres forslag nedsatte Landsrådet sig selv som udvalg, hvor svaret på statsministerens spørsgsmål kunne drøftes.

På et møde dagen efter, 9. september 1952, indledte formanden med at meddele, at Landsrådet nedsat som udvalg var blevet enige om en udtalelse til regeringen. Første del af udtalelsen lød:

”På møde den 9. september 1952, har Grønlands landsråd eenstemmigt vedtaget at tiltræde det forelagte udkast til en ny grundlovsbestemmelse, hvorefter Danmarks Riges Grundlov bringes til at omfatte Grønland, og hvorefter Grønland skal være repræsenteret på Danmarks Rigsdag”.³³

³² ”Mødet mandag den 8. september 1952 kl. 9.15”, *Betænkning Afgivet af Forfatningskommissionen af 1946, 1953*, s. 94-5; referatet af mødet findes også i RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe VI, pk. 2.

³³ Brev fra landshøvdingen til statsministeren, 9. september 1952, *Grønlands Nationalmuseum og Arkiv*, Nuuk. GNA, Landsrådets arkiv, Læg: Journalnr. 005.5.0552, se også: ”Mødet fortsat den 9. september 1952 kl. 14.30”, *Betænkning Afgivet af Forfatningskommissionen af 1946, 1953*, s. 95, og RA. Erik Eriksens arkiv, gruppe VI, pk. 2.

Det blev i udtalelsen tilføjet, at Landsrådet påregnede, at de hensyn til de særlige grønlandske forhold, som skiftende regeringer og Rigsdagen havde taget i det hidtidige styre, ville blive fulgt også ved den fremtidige affattelse af love og bestemmelser. Da indholdet af udtalelsen var besluttet i et lukket møde, rejste samtlige medlemmer - iflg. det endelige mødereferat - sig for at tilkendegive, at forslaget var vedtaget. Denne vedtagelse blev straks samme dag telegrafisk meddelt Statsministeriet.³⁴ I resten af mødet 9. september drøftedes tekniske spørgsmål som valgmåde, valgets tidspunkt mv., som der efter behandling i udvalg blev vedtaget en forsigtigt formuleret indstilling om til Statsministeriet på et møde 16 dage senere, 25. september 1953.³⁵ Som svar på statsministerens officielle skrivelse af 13. august 1952 meddelte landshøvdingen Statsministeriet i et brev af 29. oktober 1952, at spørgsmålet om Grønlands fremtidige statsretlige stilling havde været behandlet i Landsrådets ordinære samling i 1952, hvorefter de ovennævnte vedtagelser blev refereret.

Forslaget om at Grønland skulle være en integreret del af Danmark fik således ikke nogen vanskelig gang gennem Landsrådet frem mod dets enstemmige vedtagelse. De forskelle, som fandtes, vedrørte, hvor megen tid, der burde bruges til at undersøge og diskutere forslaget. Hvorfor var det relativt nemt for Landsrådet at acceptere forslaget? Formuleret anderledes kan man spørge, hvad der ville være sket, hvis Landsrådet havde fået præsenteret Alf Ross' særudtalelse? Det spørgsmål kan naturligvis kun besvares på et hypotetisk grundlag i den forstand, at det må omfatte en gennemgang af centrale sider af Grønlands forhold til Danmark og andre lande i det nordatlantiske område og en vurdering af disse forholds betydning for politiske beslutningstagere i Grønland og i Danmark. Før vi ser på det, skal behandlingen i Folketinget af grundlovsforslagets bestemmelse om Grønlands forfatningsretlige stilling kort omtales.

Debatten i Folketinget

Statsminister Erik Eriksen fremsatte 4. februar 1953 ”Forslag til Danmarks Riges Grundlov”. I hans fremsættelsestale i Folketinget karakteriserede statsministeren grundlovsforslaget som en ”modernisering” af junigrundloven, og han lagde vægt på at forslaget derfor ikke konstituerede ”et brud med fortiden”. Grønland indgik som ét af de fire hovedpunkter, som tilsammen udgjorde de vigtigste ændringer i forhold til den gældende grundlov. De tre andre var tronfølgen, Rigsdagens sammensætning og arbejdsform og forholdet til udlandet.

Folketingsdebatten om Grønland var næppe en egentlig debat, men nærmere en række konsensusprægede tilkendegivelser fra samtlige politiske partier, som samlet set kun udgjorde en beskeden del af debatten om grundlovsforslaget. Indlæggene var gennemsyrede af overvældende begejstring for Danmarks egen indsats i Grønland. Det af Grønlandskommissionen igangsatte store reformarbejde var båret af dansk ansvarsfølelse over for grønlænderne, og ikke mindst mente man, at Danmark levede

³⁴ ”Telegram til Statsministeren personlig afleveret i Statsministeriet”, kl. 21.10 og 22.30, fra landshøvding Lundsteen, RA. Erik Eriksen arkiv, gruppe VI, pk. 2.

³⁵ *Betænkning Afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*, 1953, s. 98-100.

Karakteristikken ”forsigtigt formuleret” er baseret på, at mødereferatet slutter med følgende passus: ”Der var enighed om at indsende indstilling til ministeriet med foranstændige vedtagelser som rettesnor, men således at det er indforstået, at landsrådet ikke føler sig tilsidesat, hvis forfatningskommissionen går ind for andre principper”.

op til ansvaret som moderland. Konsekvensen af den rivende udvikling i Grønland ledte til, at det var helt ”naturligt” og ”selvfølgeligt” at Grønland blev integreret i det danske rige, med Erik Eriksens ord; blev ”medlem i den danske familie”.³⁶

Grønlændernes egen rolle i sagen anerkendtes ligeledes, om end ikke så hyppigt og da især ved at fremhæve, at de grønlandske tilforordnede i Rigsdagens Grønlandsudvalg havde ønsket statsretlig ligestilling med den øvrige del af riget. Derudover var der enighed om, at Danmark ville høste anerkendelse udadtil for Grønlands optagelse i riget. Erik Eriksen mente endog at Danmark ”etter kan stå som foregangsland ved den nye status, som grønlænderne får”. Et enkelt medlem, Jørgen Jørgensen (RV) fremhævede, at det var særligt glædeligt at Grønland blev integreret i riget, set i lyset af de historiske erfaringer Danmark havde med oversøiske besiddelser.³⁷

Der var dog enkelte advarende røster. Hans Hedtoft var ovenud begejstret og karakteriserede grundlovsændringen som ”kronen på værket”, men ikke desto mindre stod grønlænderne og danskerne over for ”visse vanskeligheder”, som dog iflg. Hedtoft ikke var større, end, at de naturligvis kunne overvindes.³⁸ Hedtoft redegjorde ikke nærmere for hvilke vanskeligheder, han hentydede til. Det gjorde Niels Elgaard (V) derimod i lidt højere grad, idet han mente, at den udvikling, ”der er gennemført med syvmilestøvler kan få uheldige konsekvenser”. Disse konsekvenser strakte sig dog ikke længere end til ”overgangsvanskeligheder”, når der skulle gennemføres valg i et område uden politiske partier.³⁹ Aksel Larsen benyttede, ikke overraskende, lejligheden til bringe de amerikanske tropper på bane. Han hilste ophævelsen af Grønlands kolonistatus med ”stor begejstring”, selv om Grønland iflg. Larsen desværre var under en ”adskilligt skrappere amerikansk besættelse end det egentlige Danmark”.⁴⁰ Ved anden behandling i Folketinget berørte man kort de vanskeligheder det ustabile vejrlig i Grønland konstituerede for valghandlingen, og det blev anset for overordentligt vigtigt, at teksten var indiskutabel på netop dette punkt, idet ”man i de Forenede Nationer studerer vor grundlov for at se, om Grønland virkelig overgår fra koloni til organisk og ligeberettiget rigsdel”.⁴¹ Ved tredje behandlingen fulgte den færøske repræsentant P.M. Dam trop og bød de grønlandske repræsentanter velkomne og indbød til nært samarbejde, et samarbejde som i øvrigt skulle tjene til at ”fjernelse af al misforståelse og etablering af det ønskede gode samarbejde”.⁴²

Hvorfor integrationsløsningen?

Hvorfor havde danske og grønlandske politikere gennem en række år ikke øje for anden kurs end den, der indebar Grønlands integration i Danmark? Hvor bestod bindingerne mellem Grønland og Danmark? Hvorfor kunne man f.eks. ikke acceptere den løsning for Grønland, som Alf Ross foreslog i sit oprindelige votum af 17. juni

³⁶ Se eksempelvis ”Fremsættelse af forslag”, *Rigsdagstidende. Forhandlinger i Folketinget 1952/53*, 4. feb. 1953, sp. 2010f. (Erik Eriksen) og ”1. beh. af forslag til Danmarks Riges Grundlov m.m.”, *Sst.*, 10. feb. 1953, sp. 2254 (Jørgen Jørgensen).

³⁷ ”1. beh. af forslag til Danmarks Riges Grundlov m.m.”, *Rigsdagstidende. Forhandlinger i Folketinget 1952/53*, 10. feb. 1953, sp. 2254 (Jørgen Jørgensen) og ”3. beh. af forslag til Danmarks Riges Grundlov”, *Sst.*, 3. marts 1953, sp. 2733 (Jørgen Jørgensen).

³⁸ ”1. beh. af forslag til Danmarks Riges Grundlov m.m.”, *Sst.*, 10. feb. 1953, sp. 2213f. (Hans Hedtoft).

³⁹ ”1. beh. af forslag til Danmarks Riges Grundlov m.m.”, *Sst.*, 10. feb. 1953, sp. 2228 (Elgaard).

⁴⁰ ”1. beh. af forslag til Danmarks Riges Grundlov m.m.”, *Sst.*, 10. feb. 1953, sp. 2273 (Aksel Larsen).

⁴¹ ”2. beh. af forslag til Danmarks Riges Grundlov m.m.”, *Sst.*, 27. feb. 1953. Om det ustabile vejrlig, se sp. 2626 (Lorentzen) og sp. 2663 (Bomholt) om FN.

⁴² ”3. beh. af forslag til Danmarks Riges Grundlov m.m.”, *Sst.*, 3. marts 1953, sp. 2733 (P.M. Dam).

1952, og hvorledes kan det forklares, at ledende danske politikere valgte at kassere dette responsum og undgå at offentligheden fik kendskab til det?

Grønlands sårbarhed

Forsøger man at kaste lys over de nævnte spørgsmål, kan man som udgangspunkt tage den i datiden stort set enerådende opfattelse af den grønlandske befolkningens *sårbarhed*: Grønland kunne ikke stå på egne ben på grund af befolkningens lidenhed (ca. 22.000 mennesker omkring 1950), de enorme afstande, de klimatiske og geografiske vilkår og begrænsede lokale ressourcer, jf. gennemgangen af landets økonomiske afhængighed i kap. 3. Opfattelsen udgjorde i midten af det 20. århundrede en hovedpræmis for dansk og efter alt at dømme også for grønlandske tænkning om fremtidsperspektiverne for Grønland. Opfattelsen blev ved mange lejligheder viderefivet til udlandet som en dansk hovedposition og synes også at have nydt forståelse dér. Det fremgår f. eks. af beskrivelsen i kapitel 11 af møderne i FN i 1954 foranlediget af det danske ophør med at indsende rapporter om Grønland. Ved den lejlighed sagde Hermod Lannung bl.a., at hvis ikke grønlænderne fik hjælp, ville de skulle leve under vilkår, der var helt forskellige fra befolkningerne i de øvrige nordiske lande. At opfattelsen også var udbredt i Grønland, blev som omtalt i kap. 11 nøje forklaret af Augo Lynge i en af hans taler til FN's generalforsamling i 1954.

Tolkningen var, at hvis grønlænderne skulle leve menneskeværdigt under en ny tids vilkår, måtte de have hjælp af en ressourcestærk stat, der ville påtage sig denne opgave. I tolkningen lå formentlig både en tilkendegivelse af en *forpligtelse*, der hvilede på Danmark, og et *politisk ønske* fra dansk side. Når danskere udtalte tanken byggede det på overvejelser om, at de af historiske og humanitære grunde var forpligtet til fortsat at hjælpe grønlænderne, for at de kunne få en rimelig levestandard.⁴³ Bag dette lå uden tvivl også en fornemmelse af, at det ville have været en national falliterklæring – og en indenrigspolitisk umulighed - at henvise grønlænderne til at søge støtte hos USA og Canada, der som bekendt begge havde vist interesse for Grønland. Intet medlem af Folketinget ville formentlig have kunnet give et tilfredsstillende svar på, hvorfor Grønland skulle overlades til fremmede magter, der nok geografisk set var nærmere ved Grønland end Danmark, men som ikke havde haft en århundred gammel kontakt med den grønlandske befolkning. USA's omgang med lokalbefolkninger uden for landets grænser stod desuden ikke i et klart positivt lys. Salget af de vestindiske øer til USA i 1917 – dvs. salget af en gruppe mennesker, der formentlig kun blev solgt fordi de havde en anden hudfarve end danskerne – fremstod desuden som et skræmmebillede og medvirkede til at umuliggøre andre løsninger end fortsat støtte til Grønland.

Med andre ord: af historiske grunde var det den herskende opfattelse, at Danmark havde en forpligtelse til at fremhjælpe Grønland. Andre politiske optioner var ikke politisk mulige i Danmark anno 1950. Men til forpligtelsen knyttede der sig også et i befolkningen og blandt politikerne udbredt *ønske* om fortsat at have en markant dansk tilstedeværelse på Grønland. Dette ønske var efter alt at dømme bredt folkeligt funderet og udgjorde dermed en faktor, der kunne bruges til at mobilisere politisk støtte og få politisk gennemslagskraft.

⁴³ Jf. f.eks. citatet af Knud Rasmussen i note 45.

Det danske ønske om fortsat tilstedeværelse på Grønland var også forankret i identitetsmæssige og nationale hensyn og forhold, som det er relevant at fremdrage og belyse.

Det følelses- og identitetsmæssige aspekt

En væsentlig forklaringsfaktor skal uden tvivl søges på det *følelses-* og *identitetsmæssige* plan. En række arbejdsmæssige, familiemæssige og uddannelsesmæssige bånd var knyttet mellem de to lande, der også på en række punkter havde fået en fælles historie. Hertil kom de fortællinger, der var knyttet til Hans Egede og hans familie og til polarforskernes bedrifter og indsats, og om den meget betydelige indsats, der ofte under dramatiske omstændigheder var gjort gennem mange år. Endelig spillede Grønlandssagen med Norge i 1930'erne og til sidst adskillelsen mellem de to dele af riget under besættelsen ind som følelsesmobiliserende oplevelser. Grønland var en sag, som det danske folk havde stået sammen om, jf. også kap. 2. Årene efter 2. verdenskrig viste, at der i den danske befolkning eksisterede en udbredt sympati for den grønlandske befolkning. Hedtofts engagerede appeller om Grønland (se kap. 6) talte utvivlsomt til brede kredse i befolkningen. En stor del af den danske offentlighed var interesseret i livet og vilkårene på Grønland og følte, at det vedkom dem. Grønland var et populært indslag i den danske presse, der år efter år bragte utallige artikler og reportager. Den store videnskabelige indsats på Grønland på det arkæologiske, etnologiske og naturvidenskabelige område blev populariseret og udgjorde et selvfølgeligt element i dagspressen. Grønlandsfarere som Knud Rasmussen, Ejner Mikkelsen, Peter Freuchen med flere havde ikke alene omfattende og meget læste forfatterskaber bag sig, men var rollemodeller for mange.

Man kan formentlig også med nogen ret hævde, at det hvilede som en latent trussel mod dansk identitet og selvforståelse, hvis Danmark ikke levede op til de forpligtelser, der fulgte af Grønlands sårbarhed. Det ville man utvivlsomt fra dansk side blive følt som et skår i selvforståelsen.

Til sidst bør som et udslag af identitetsfaktoren nævnes Kongeparrets besøg i Grønland i sommeren 1952 – det andet kongebesøg i landets historie. Besøget må i situationen tolkes både som en konkret politisk handling bestemt af regeringen og som et symbolsk udtryk for stærke danske ønsker om at bevare og udbygge tilknytningen mellem Grønland og Danmark.

Nationalisme

Bag ønsket om at fastholde forbindelsen til Grønland indgik også en form for dansk nationalism, der antog en række udtryksformer. En af disse var bestræbelsen hos beslutningstagere på at *holde riget sammen*, som det var, uden at det blev yderligere reduceret. Negative danske erindringer på dette område var striden med Norge om Østgrønland i 1931-33, Islands ophævelse af personalunionen med Danmark under 2. verdenskrig og folkeafstemningen på Færøerne i 1946. Historisk interessererde kunne fortælle om freden i Kiel 1814, hvor Norge blev afstået til en svensk konge, og freden i Wien 1864, hvor landet afstod Slesvig, Holsten og Lauenborg.

Det er blevet sagt, at når stater hader at miste territorium, skyldes det ikke så meget tabet af et geografisk område, men den skade, der derigennem rettes på en forestilling

om fædrelandets storhed.⁴⁴ Denne tankegang kan også udstrækkes til at gælde Grønland, der jo indgik i det danske rige i bred forstand, ikke mindst i forestillingen om et vidstrakt havrige omfattende syddanske og nordatlantiske besiddelser. Hertil kan føjes, at tab af territorium normalt antages at skade et lands *status* mere end noget andet og derfor bekæmpes stærkt af de eliter, der varetager forvaltningen af landets interesser. At den danske suverænitet over Grønland øgede Danmarks status og gjorde Danmark mere interessant i international sammenhæng var ubestrideligt og blev ikke mindst en realitet med Grønlands voksende strategiske betydning i den kolde krigs første år. Tabet af Grønland ville være så meget større.

En slags nationalism kan også indfortolkes i den danske retorik omkring Grønland. Det ses især i de taler, Hermod Lannung og Eske Brun holdt i FN, ikke mindst i forbindelse med diskussionerne om Grønlandsresolutionen i 4. udvalg i 1954. Det samme forhold gjaldt formuleringer i de forskellige Grønlandsrapporter, der siden 1946/47 var blevet oversendt til FN. Her var tale om en form for nationalism, der gav sig udslag i bl.a. national selvros med hensyn til den danske hjælp til grønlænderne gennem generationer og beskyttelsen af grønlændernes sært. Den form for dansk nationalism, der også omfattede Grønland, kan uddrages af særlige formuleringer i taler og indlæg, som når man om det dansk-grønlandske forhold betonede, at det skulle ses som en ”naturlig” udvikling. Hedtofts blomstrende taler om den store danske indsats i Grønland er udtryk for den samme indstilling, og Knud Rasmussen havde langt tidligere formuleret sig i lignende vendinger.⁴⁵ Både i talerne og i rapporterne mødte man lejlighedsvis en ureflechteret national selvforståelse, når det drejede sig om at udlægge egen indsats. Undertiden var der også en patriarchalsk ideologi, der uden tvivl bundede i århundreders embedspraksis og administrative procedurer på Grønland. I den forbindelse er det værd at huske, at det politiske sprog omkring 1950 var et helt andet end i dag. Nationale eller nationalistiske indslag var et gennemgående træk i mange nationers taler i FN.

Det er i denne forbindelse ikke uinteressant, at der i årtierne omkring 2. verdenskrig kan konstateres de første spor af en form for grønlandske nationalism, der ligesom den danske sigtede mod at udfolde sig i et dansk-grønlandske fællesrige. Udtryk herfor kan mødes i et forfatterskab som Augo Lynges, således i fremtidsromanen *Ukiut 300-nngornerat* (300 året for Hans Egedes ankomst i Grønland) fra 1931.⁴⁶ På det symbolske plan spillede Dannebrog en vigtig rolle for grønlænderne som udtryk for deres kontakt til Danmark, jf. de to grønlandske folketingsmænds taler i FN i 1954 som behandlet i kapitel 11.

⁴⁴ Michael Billig, *Banal Nationalism*, 1995, s. 75f.

⁴⁵ I denne tradition finder man f.eks. en formulering af Knud Rasmussen, der ikke anskuer Danmark som en kolonimagt i traditionel (undertrykkende) forstand, men snarere som en art hjælper, som en ”Nation der har påtaget sig Moderansvaret for et primitivt Jagtfolks Opdragelse under nye Former”. Således skrev Knud Rasmussen i sin indledning til Storchs roman ”En Grønlænders Drøm” fra 1915, her citeret efter Kirsten Thisted, ””Hvem går qivittoq?” Kampen om et litterært symbol eller relationen Danmark-Grønland i postkolonial belysning”, *Tijdschrift voor Skandinavistiek*, 25, 2004, ss. 133-59.

⁴⁶ Her kan den grønlandske amtmand (!), der holder festtalen for 300 året Hans Egedes ankomst i 2021, slutte med ordene: ”Vort land Grønland, vore forfædres land, det leve! Og Danmark, også vore forfædres land, det leve! (Christian Berthelsen, *Grønlandske litteratur. En kommenteret antologi*, 1983, s. 96ff).

Opinionsdannere og beslutningstagere

Kunne der således konstateres en interesse og udtalesympati for den grønlandske befolkning i brede kredse i Danmark og et bredt folkeligt krav om at fortsætte forbindelsen med Grønland, så stod det allerede fra 1948 klart for nogle få opinionsdannere og politikere, at forbindelsen måtte baseres på helt ændrede relationer, idet Grønland ikke i kolonialviklingens epoke kunne fortsætte som koloni.

Når betoningen helt entydigt kom til at ligge på integrationsmodellen, skyldtes det, at ingen anden model formodedes at kunne garantere den ønskede forbindelse mellem Danmark og Grønland. Der er næppe tvivl om, at integrationsmodellen blev styrket som følge af den amerikanske tilstedeværelse i Grønland, der på den ene side løste problemet med forsvarer af Grønland under den kolde krig, men også resulterede i at Grønland blev vævet ind i den amerikanske forsvarsplanlægning og strategi og i Danmark affødte en betydelig usikkerhed med hensyn til amerikanernes videre planer med Grønland. Beslutningstagerne glemte ikke, at USA i 1947 havde ønsket at købe Grønland, og var efter 1949-50 ikke i tvivl om USA's store interesser i Grønland som følge af dets fremskudte position i forhold til Sovjetunionen.

Grønlandsoverenskomsten af 1951 mellem Danmark og USA kom til verden efter et massivt pres på de danske forhandlere. Det meget store omfang af de amerikanske militære aktiviteter i Grønland i begyndelsen af 1950'erne var også en uventet og blandet erfaring, fordi det undertiden skabte gnidninger på grund af amerikanernes selvrådighed, og fordi man ikke vidste, hvilke planer amerikanerne havde med Grønland. Det store amerikanske engagement formodedes også at øge risikoen for Danmark i forhold til Østblokken.

På den baggrund befandt Danmark og USA sig i et særegent samarbejds- og konfliktforhold om Grønland. Der var givetvis ingen ønsker i Danmark om at overlade Grønland til USA, og der synes heller ikke i Grønland at have været noget ønske om at få en formel statslig tilknytning til USA. I Danmark påskønnede man den amerikanske beskyttelse af Grønland, og som omtalt i kap. 3 var der blandt danske politikere en begyndende forståelse for, at de amerikanske baser i Grønland havde en central rolle i den vestlige strategi, som også Danmark havde en vital interesse i. Men uanset det havde mange danske politikere, som støttede medlemskabet af NATO, stadig svært ved følelsesmæssigt at acceptere den omfattende amerikanske tilstedeværelse i Grønland. Det alternativ, at USA skulle fremhjælpe Grønland, fremstod givetvis negativt farvet, og man undlod fra dansk side at anvende amerikansk bistand i Grønland.

Som følge af tidens politiske polarisering blev forholdet helst ikke omtalt direkte, bortset fra af nogle få. Blandt disse var den danske hovedforhandler i FN, Hermod Lannung, der i 1950 talte om "den amerikanske besættelse" af Grønland, en karakteristik der ellers kun blev benyttet af Aksel Larsen og DKP. Blandingen af en slags nationalism og udpræget skepsis med hensyn til USA's hensigter kom eksempelvis til orde i Lannungs tale i Landstinget 12. maj 1953 ved første behandling af forslaget til lov om folketingsvalg i Grønland. Han sagde ved den lejlighed: "Her er det ikke blot i sig selv en nødvendig retfærdshandling, at Grønland nu rykker op fra en umyndig kolonistatus til at blive en ligeberettiget del af Danmarks rige, men det er også nationalpolitisk i bedste forstand en dansk rigsinteresse, i særdeleshed som forholdene i dag former sig i Grønland, herunder også og ikke mindst i forholdet til

den store fremmede magt, som i øjeblikket er indrømmet visse særlige rettigheder i Grønland".⁴⁷ Den store fremmede magt var USA.

Lannungs langvarige og dynamiske engagement i Grønlandsspørgsmålet, der er skildret i kapitlerne om Grønlandsspørgsmålet i FN, var sandsynligvis båret af den opfattelse, at alene Grønlands integrering i Danmark kunne sætte en grænse for de amerikanske planer med hensyn til landet, jf. også afsnittet om sovjetisk støtte i Grønlandsspørgsmålet i kapitel 11. Hans Hedtofts ord fra mødet i Forfatningskommissionen 11. juni 1952 om, at det især i forholdet til USA ville være lykkeligt at gøre vor stilling til Grønland klar, må også tolkes som et ønske om at kunne stå så stærkt som muligt over for USA, og at dette bedst kunne ske gennem en integration af Grønland i Danmark. Dog har Hedtoft næppe delt Lannungs dybe mistro til USA's hensigter. Det er antagelig rimeligt at se Lannungs, Eske Bruns og andre danske politikeres og embedsmænds gentagne omtale af den grønlandske mangelsituations som en skjult måde at bringe en latent frygt – amerikansk overtagelse af Grønland - ind i debatten uden at omtale det direkte. Man kunne ikke forestille sig, hvad en lille selvstændig grønlandsk befolkning på egen hånd skulle kunne stille op mod den amerikanske supermagts interesser.

En del tyder på, at nok så afgørende for danske beslutningstagere var ønsket om at undgå fortsatte forpligtelser vedr. Grønland over for FN. Uanset den stærke støtte til udviklingen af FN's rolle i verdenspolitikken var man fra dansk side langt fra tryg ved, hvad FN-bindingen kunne udvikle sig til, hvis man ikke hurtigt fik Grønland integreret i det danske rige. Disse betænkeligheder var imidlertid af en karakter, der gjorde, at danske politikere vanskeligt kunne lufte dem offentligt. FN-betænkelighederne var også en væsentlig grund til, at der blandt ledende danske politikere var enighed om at afvise den løsning, der blev udstukket i Alf Ross' oprindelige responsum. Man var meget betænklig ved den helt uforudsigelige proces, som en offentliggørelse kunne resultere i, først og fremmest i FN. Noget kunne tyde på, at der også fandtes en vis frygt for reaktionerne i Grønland, men det er vanskeligt nøjagtigt at bestemme omfanget og dybden af denne frygt.

Mens økonomiske interesser og specielt fiskeriinteresser som omtalt i kap. 6 spillede en rolle for danske interesseorganisationers engagement i Grønlandsspørgsmålet, kan det ikke påvises, at en økonomisk interesse spillede nogen rolle for danske beslutningstageres stadige bestræbelser på at bevare forbindelsen med Grønland.

Konklusioner

I den dansk-grønlandske politiske proces op til gennemførelsen af den forfatningsmæssige ligestilling spillede møderne i Grønlandsudvalget i foråret 1952 og mødet i Landsrådet samme efterår en central rolle. Når møderne i Grønlandsudvalget var nok så afgørende, var det fordi de grønlandske repræsentanter efter alt at dømme stod for et ønske om Grønlands ligestilling i Danmark, som hele Landsrådet i principippet tilsluttede sig. Anskuet på den baggrund kan der ikke have været megen usikkerhed om Landsrådets holdning i efteråret 1952. Der var tydelige nuancer mellem landsrådsmedlemmerne, men der synes ikke at have været tvivl om den overordnede stilling.

⁴⁷ Rigsdagstidende. Overordentlige samling 1953. Forhandlingerne i landstinget, 1953, sp. 31.

Et af de mest slående træk ved denne dansk-grønlandske proces og kommunikationen mellem Godthåb og København er forskellen mellem, hvad der blev sagt og skrevet på det fortrolige niveau og det offentlige niveau. Alf Ross' særudtalelse af 17. juni 1952 blev kasseret, og efter en beslutning truffet af regeringen og Forfatningskommissionens udvalg 5 (redaktionsudvalget) blev dets eksistens ikke meddelt offentligheden. Medlemmerne mente, at Alf Ross' forslag stred mod såvel den dansk-grønlandske beslutning om Grønlands fremtid, som mod de politikker, man havde ført i FN i årevis. Iflg. C.A.C. Brun, jf. ovenfor, skyldtes cassationen, at man ikke ønskede at forvirre grønlænderne ved at give dem uholdbare oplysninger.

At hævde, at Ross' oprindelige særudtalelse rummede uholdbare oplysninger var imidlertid noget af en tilsnigelse og forbigik i hvert fald det centrale, som var, at det indeholdt politiske og ideologiske vurderinger, som anfægtede den politiske enighed, der var opnået i begyndelsen af 1952. Hvis Ross' særudtalelse var blevet offentligt kendt, ville det som der argumenteres for andet steds næppe have ændret den grønlandske indstilling, men nye diskussioner kunne være blevet konsekvensen. Og en ny diskussionsrunde kunne let have forsinket grundlovens vedtagelse.

Beslutningen om ikke at delagtiggøre offentligheden i Alf Ross' overvejelser og forslag kan samtidig ses som et udslag af det patriarchalske element i dansk kolonipolitik: man var usikre med hensyn til, hvorledes grønlænderne ville reagere, hvis de blev stillet over for Ross' forslag, selv når det byggede på en argumentation, hvis holdbarhed de danske politikere og embedsmænd stærkt bestred. Efter visse danske embedsmænds opfattelse var der en meget beskeden risiko for, at enkelte grønlændere ikke ville holde fast ved den opfattelse, som deres tilforordnede medlemmer af Rigsdagens Grønlandsudvalg var blevet enige med danskerne om. Selv denne beskedne risiko ønskede man åbenbart på en ganske typisk politisk-administrativ måde så vidt muligt at minimere. Man var bange for at få grundlovsprocessen afsporet. Firkantet formuleret kan man sige, at trods alle højtidelige erklaeringer fra dansk side om den 'oplyste' danske kolonipolitik, var der altså grænser for, *hvor 'oplyste'* beslutningstagerne i København turde være! Ud fra datidens realpolitiske adfærdsmønster var denne adfærd fra en kolonimagts side muligvis ikke særlig oprørrende, og den kunne eventuelt udlægges som en behjertet varetagelse af kolonibefolkningens virkelige og langsigtede interesser. Den stemte dog allerede dengang kun dårligt overens med almene normer, og Udenrigsministeriets egen forudsætning om, at Landsrådet skulle have mulighed for at utale sig på baggrund af fyldestgørende oplysninger, vidner om, at man naturligvis kendte normerne. At det politiske etablissement med denne viden så i praksis mente at kunne opfylde forudsætningen ved alene at fremlægge de relevante grundlovsændringer for det grønlandske Landsråd skærper blot de betænkelsenheder, man dengang kunne have haft ved fremgangsmåden. Ud fra normerne godt 50 år senere vil man uvægerligt se endnu mere kritisk på, at man ikke gjorde Landsrådet bekendt med den ene halvdel af Alf Ross' argumentation.

Men allerede ud fra en datidig vurdering kan det egentlig undre, at man fra dansk side var så betænkelselige ved reaktionen i Grønland, hvis Landsrådet blev stillet over for professor Ross' forslag. Så vidt det er muligt at konstatere, fandtes der på intet tidspunkt i disse år en gruppe i Landsrådet eller blot et enkelt medlem, som søgte efter et alternativ til integration, og som ville have sat sig i spidsen for en bevægelse til fordel for en løsning efter det af Alf Ross forslæde. Der var i Grønland klart ønsker

om større indflydelse på egne anliggender, og der var ved landsrådsmødet i efteråret 1952 en tydelig utilfredshed med, at det hastede så meget med afgørelsen. Men sådanne holdninger kunne næppe på daværende tidspunkt have udgjort en tilstrækkelig motivation for, at evt. grønlandske modstandere af integration med Danmark havde sat sig i spidsen for at formulere et klart alternativ til det udbredte ønske om forfatningsmæssig ligestilling i riget. Integrationstilhængerne i Landsrådet var – vurderet ud fra det foreliggende materiale – så fremtrædende og så stærke, at de hurtigt ville have kunnet presse eventuelle tilhængere af professor Ross' forslag i defensiven.

I begyndelsen af 1950'erne var grønlænderne som nævnt udmaerket klar over, at den internationale bevægelse mod kolonialismen sammen med FN-pagten havde givet dem nye muligheder for selvstyre og uafhængighed. Alligevel havde man ikke fra grønlandsk side på noget tidspunkt ønsket en uafhængighedsmodel eller en Færø-ordning, som naturligvis for begges vedkommende var velkendte i Grønland. Den grønlandske debat drejede sig ikke om disse muligheder, men om den løsning på Grønlandsspørgsmålet, som man så i en ligestilling og integration med Danmark. Dette grundlæggende forhold var med andre ord ikke noget, som den danske regering kunne "holde hemmeligt" for den grønlandske befolkning og de grønlandske politikere. Grønlænderne traf deres valg om integration med åbne øjne for, at der var alternativer - og i enighed. Det er som nævnt svært at forestille, at Alf Ross' særudtalelse skulle have været i stand til at rokke denne solide og altdominerende grundholdning.

En måske endnu vigtigere bevæggrund end frygten for afsporing af grundlovsprocessen var en tydeligt formuleret dansk nervøsitet for, at Alf Ross' særudtalelse direkte eller indirekte skulle påvirke den politisk og folkeretligt uafklarede situation i FN, således at Grønlandsspørgsmålet blev en international kastebold og det på en måde, der kunne lægge sten i vejen for gennemførelsen af den integrationspolitik, som der var enighed om. Embedsmændenes hovedargument var, at det ville være meget uheldigt og skadeligt, hvis der gennem offentliggørelse af særudtalelsen blev skabt tvivl om, hvorvidt den i spørgsmålet om Grønlands status valgte fremgangsmåde var i overensstemmelse med FN-pagten. I den danske regerings øjne kunne den direkte kobling opstå, hvis Ross' særudtalelse blev kendt i FN-kredse, og en indirekte kobling kunne tænkes, hvis særudtalelsen blev kendt i Grønland og der gav anledning til, at der opstod den mindste tvivl i selv nok så begrænsede kredse. En sådan hypotetisk tvivl var der risiko for, at visse af FN's medlemslande ville kunne udnytte i deres argumentation, og det var tydeligt, at den danske regering ønskede at udelukke denne risiko.

Det var med andre ord næppe i første række bekymring for, at Ross' særudtalelse skulle være i stand til for alvor at true den solide grønlandske tilslutning til integrationspolitikken, som gjorde, at regeringen ikke ønskede den lagt frem i efteråret 1952 – eller i januar 1953. Det var snarere frygten for, at den direkte eller indirekte ville kunne påvirke og vanskeliggøre forhandlingerne i FN.

Ud over den specifikke forklaring på den konkrete sagsbehandling, som er anført i det foregående, rejser hele hændelsesforløbet det mere fundamentale spørgsmål om, hvorfor Danmark gik så stærkt ind for den rendyrkede integrationsløsning. I en kort skitse er motiverne herfor søgt indkredset i et afsnit af dette kapitel, selvom det må

erkendes, at emnet ikke kan ydes blot tilnærmedsesvis retfærdighed i en udredning som denne. I kap. 12 er motivanalysens konklusioner fyldigt opsummeret. Her skal det derfor blot nævnes, at analysen behandler fire temer.

Det første motiv, som nævnes, er *Grønlands sårbarhed*. Opfattelsen var i samtiden, at Danmark havde en uafviselig forpligtelse til at fremhjælpe Grønland på grund af de særlige forhold, som herskede her. Det ville ifølge denne opfattelse have været en national falliterklæring ikke at leve op til dette ansvar. Det andet motiv er det *følelses- og identitetsmæssige*. En lang række bånd var knyttet mellem Danmark og Grønland, hvilket gav anledning til stolthed og til stærke og varme følelser. Det hvilede som en latent trussel over dansk identitet og selvforståelse at forestille sig disse bånd kappet over. Det tredje motiv er *nationalismen*. Beslutningstagernes bestræbelser på at holde sammen på resterne af det reducerede danske rige kan ses som udslag af en form for dansk nationalism. Tab af territorium blev set som et slag mod forestillingen om fædrelandets storhed og dets internationale status. Den fjerde form for motiver, som nævnes, er *statens interesser* som set i *opinionsdannernes og beslutningstagernes optik*. Blandt de berørte emner er forholdet til USA og dettes interesser i Grønland, utryghed ved, i hvilken retning kolonifrigørelsen i FN-regi kunne udvikle sig og endelig de økonomiske interesser.

Kapitel 10

Grønlandsspørgsmålet i FN 1953

I sommeren 1953 forventedes den nye danske grundlov vedtaget. Den indebar, at Grønland skulle være en integrerende del af det danske rige og landets kolonistatus ophøre. Ifølge dansk opfattelse var ændringen af Grønlands status et dansk anliggende, der blot skulle meddeles til FN. Samtidig ønskede man i København, at statusændringen kunne gennemføres med så få problemer i FN som muligt. Meddelelsen til generalsekretæren om, at man agtede at indstille rapporteringen om Grønland, blev derfor ledsaget af tre andre tekster, der skulle fremstille den danske sag, i form af et memorandum, teksten til den nye grundlov samt referatet af møderne i det grønlandske landsråd i 1952. En betydelig rolle i den dokumentation, der her blev fremlagt for FN, spillede oplysninger om den politiske udvikling i Grønland specielt i de seneste år. Selv om man holdt fast ved det gamle standpunkt, at statusændringen var Danmarks suveræne afgørelse, er det samtidig klart, at man – uden at nævne den – tilrettelagde den danske politik under hensyntagen til bestemmelserne i den første faktorliste. De involverede danske embedsmænd var helt enige om målsætningen for den danske politik, men var ikke enige om midlerne, og specielt spores en betydelig nervøsitet hos den danske hovedforhandler Hermod Lannung med hensyn til, hvorledes de endelige forhandlinger i FN ville forløbe. Lannung tog en række selvstændige initiativer, der bl.a. omfattede grønlandsk deltagelse i møderne i FN, uden at spørge Udenrigsministeriet.

Afleveringen af meddelelsen til generalsekretæren blev udsat flere gange. Da briterne af politiske grunde ikke ønskede sagen behandlet i 73 e-udvalget dette år, resulterede det i, at Grønlandssagen ikke kunne afsluttes i 1953, men først i anden halvdel af 1954. Under møderne høstede danskerne erfaringer gennem behandlingen af den beslægtede sag om USA's indstilling af rapportering vedrørende Puerto Rico. Forhandlingerne skabte nervøsitet i København, idet de viste, at USA havde skiftet holdning i kompetencesagen og kunne leve med, at Puerto Rico-sagen blev afsluttet gennem en resolution, der indrømmede generalforsamlingen en vis kompetence. Dette betød, at Grønlandssagen formentlig også ville skulle afsluttes gennem en FN-resolution.

Rapporten om Grønland

Det havde oprindelig været Udenrigsministeriets ide, at den danske FN-delegation samtidig med overgivelsen af årets indberetning til FN om forholdene i Grønland skulle overrække FN's generalsekretær en note (med bilag) om den danske beslutning at ophøre med indsendelse af beretninger i henhold til pagtens artikel 73 e. Da bilagsmaterialet imidlertid ikke var klar ved udgangen af juni måned 1953, blev udenrigsministeriet tvunget til at dele ekspeditionen i to dele. Internt gav man udtryk for, at det havde været ønskeligt at sende notifikationen samtidig med årets beretning. I sidste ende bevirkede denne forsinkelse, at Grønlandssagens afslutning i FN først skete året efter.

I overensstemmelse med aftale truffet i 4. udvalg skulle indberetningerne til FN i 1953 fokusere på uddannelsesområdet. Af denne årsag indeholdt årets rapport om Grønland en

omfattende gennemgang af de forskellige aspekter af uddannelsesforholdene der.¹ Kontorchef Sveistrups anbefaling til sine medarbejdere fra 1951 om at pointere og gentage enkeltheder, der var særligt positive for Danmark mærkes også i årets tekst. En diskret markedsføring af de danske regeringers indsats for bekæmpelse af analfabetisme og for bevarelse af det grønlandske sprog gemmer sig i den i øvrigt ret neutrale skildring af uddannelsesforholdene (skrevet af historikeren Finn Gad).

Anbefalingen mærkes også i afsnittet om sundhedsforholdene, der bl.a. indeholder en omtale af den store mæslingeepidemi i Julianehåbs og Nanortaliks distrikter i 1951. Den blev beskrevet som ”en epidemi så akut, at den næppe har set sit sidestykke i dette århundrede, i hvert fald i arktiske egne”. Gennem en hurtig lægeindsats blev epidemien forløb ”så forholdsvis gunstigt” (der konstateredes 77 dødsfald blandt 4400 sygdomstilfælde). Beretningen omtalte også påbegyndelsen af tuberkulosecentralen i Godthåb, der forventedes færdig i efteråret 1954. Byggeriet ville medføre en udvidelse af sengekapaciteten med 50 % (til ca. 600 sengepladser). Danmark gjorde altså noget mod tuberkulosen, der overalt i polarområderne (også i Amerika) var en svøbe. Men beretningen fortalte ikke – det kunne selvagt heller ikke forventes i en rapport til FN - om den danske stats svigt på tuberkuloseområdet i Grønland i mellemkrigstiden og ej heller, at det store byggeprojekt i Godthåb (vedtaget foråret 1952) ikke var blevet fremmet af Erik Eriksen-regeringen og først blev startet efter en pressekampagne i København i 1953.²

Rapporten blev 7. juli 1953 af FN-delegationen fremsendt til FN-sekretariatet.

Forhandlingerne i FN 1953

Faktorudvalget

Danmark havde som tidligere nævnt trukket sig ud af ad hoc-udvalget om faktorer, som man ikke regnede med kunne være til yderligere nytte for landet. Man havde i brev af 2. maj svaret generalsekretæren, at man ingen nye kommentarer havde til faktorlisten af december 1952, og man havde således afskrevet sig at øve indflydelse på forhandlingerne. På afstand blev faktorudvalgets møde i 1953 dog nøje fulgt.³

Faktorudvalget mødtes i dagene 21.-30. juli 1953 i New York og blev som tidligere ledet af Iraks Awni Khalidy (formand) og USA's Benjamin Gerig (næstformand). Møderne afføgte en rapport (A/2428) af 4. august 1953 indeholdende bl.a. forslag til en ny faktorliste, der blev sendt videre til 4. udvalg.

Det nye udkast til en faktorliste etablerede en mere systematisk strukturering af faktorerne end den tidligere. Efter britisk forslag blev faktorerne opregnet i tre ligestillede afsnit og nu med associeringsdelen som et selvstændigt afsnit. De tre overordnede inddelinger omfattede nu: (1) Faktorer, der indicerede opnåelse af uafhængighed eller af andre særlige former for selvstyre, (2) Faktorer, der indicerede opnåelse af andre former for selvstyre *i fortsat forening med moderlandet eller i andre former* [De kursiverede ord gled ud i den i

¹ Dansk og engelsk version af beretningen på RA, UM. 8.U. 83.a., pk. 4. – Beretningen var vedlagt *Generaltakst for udhandling og inddeling af varer og produkter ved handelssteder i Grønland 1953*.

² Kai S. Stein, *Tuberkulosen i Grønland og dens bekæmpelse*, 1994, s. 12f.

³ Indberetning (nr. 542) ved B. Dons Møller af 5. august 1953. RA, UM. 119. M. 2., pk. 7; FN-rapport A/2428 samme sted.

november 1953 vedtagne version]; (3) Faktorer, der indicerede et områdes frie forening med moderlandet eller med et andet land som en integrerende del af dette. Som det fremgår, havde det tredje afsnit, der jo havde de danske myndigheders særlige interesse, nu præciserende fået indføjet udtrykket ”en integrerende del” i overskriften, der nu i sin helhed lød: ”Factors indicative of the free association of a territory on equal basis with the metropolitan or other country as an integral part of that country”. Det var – med nogle yderligere tilføjelser - denne overskrift, der var gældende, da Grønlands sammenslutning med Danmark blev diskuteret i FN i 1954, jf. nedenfor om vedtagelsen af den nye faktorliste i november 1953, som Danmark stemte imod.

I sin substans blev faktorlisten fra december 1952 kun øget med to nye faktorer, begge i afsnit II. Punktet ”Frivillig begrænsning af suverænitet” (A.3), hvis værdi i høj grad blev betvivlet af tredjeverdenslandene, blev udvidet med en ny faktor, der foreskrev oplysninger om graden af evidens for, at der eksisterede en kollektiv udøvelse af et eller flere af de suverænitetskendetegn, der ikke individuelt udøvedes. Desuden blev der under punktet B.1 indføjet en faktor vedrørende omfanget af den frit til moderlandet overdragne ret til at forhandle og indgå internationale aftaler med indflydelse på forholdene i området. Udenrigsministeriet i København betragtede ikke de nye tilføjelser til listen som særligt vigtige, og delegationen bemyndigedes til at stemme for godkendelse af listen i 73 e-udvalget.⁴ Delegationen blev samtidig pålagt, hvis det var nødvendigt, at understrege Danmarks tidlige principielt hævdede standpunkt, at FN ikke havde kompetence til at forkaste, respektive godkende, det af de administrerende magter udøvede skøn.

Generalforsamlingen havde også pålagt faktorudvalget opgaven at definere udtrykket ”et fuldt mål af selvstyre”. Dette opgav man dog, idet man samtidig tilkendegav, at det ikke var nogen alvorlig mangel, idet udtrykket godt kunne anvendes uden en nøje definition. Størst interesse for Danmark af dagsordenens emner havde uden tvivl sagen om Hollands indstilling af oplysninger fra Surinam og De Hollandske Antiller, som generalforsamlingen havde sat på faktorudvalgets dagsorden. Holland argumenterede under mødet bl.a. med, at landet var ude af stand til at indsende oplysninger om Surinam og De Hollandske Antiller, idet de lokale myndigheder havde modsat sig dette. Holland gjorde også opmærksom på, at faktorlisten ikke ville være til større nytte for faktorudvalgets medlemmer, idet de nævnte territorier befandt sig i en overgangsfase. En række tredjeverdenslande var dog ikke tilfredse med Hollands begrundelse. På grund af uenigheden mellem deltagerne kunne sagen ikke færdigbehandles, og den blev sendt videre til generalforsamlingen uden indstilling.

Udvalget til behandling af oplysninger vedrørende ikke-selvstyrende områder (73 e-udvalget)

Danmark var som tidligere omtalt født medlem af dette udvalg i kraft af sin rapporteringsforpligtelse med hensyn til Grønland, men havde hverken politiske eller juridiske grunde til at opretholde medlemskabet, når den sidste rapport om Grønland var blevet færdigbehandlet i FN.⁵ Intentionen var da også at træde ud af udvalget så hurtigt

⁴ Instruktion til 8. plenarforsamling, 11. september 1953 og med Troels Munks stempel. RA, UM. 119. M.2., pk. 7.

⁵ Jf. Finn Friis' omfattende argumentation for dette standpunkt i et referat af 30. juli 1953. Kopi på RA, UM. 8.U. 83.a., pk. 4. - Han skrev i referatet, at han kort havde berørt problemet over for Hermod Lannung, der var helt enig i, at Danmark automatisk måtte udtræde af udvalget.

som muligt som et synligt bevis på, at man ikke længere hørte til blandt kolonimagterne. Udenrigsministeriets tanke om i FN at give en hurtig officiel besked om sin tilbagetræden måtte dog snart ændres. Da de øvrige kolonimagter på kolonimagternes interne årlige møde (den 24. juli 1953 i New York) erfarede, at Danmark endnu ikke havde indsendt meddelelse om, at man agtede at indstille rapporteringen vedrørende Grønland, appellerede de til Danmark om ikke at sende meddelelsen før efter afslutningen af møderne i 73 e-udvalget. De andre kolonimagter var helt klart ikke interesseret i at få årets dagsorden forstyrret af Danmarks meddelelse. Man imødeså, at den danske beslutning ville afføde nye diskussioner om udvalgets sammensætning og opgaver og frygtede ikke mindst for balancen i udvalget efter Danmarks udtræden. Udvalget havde som nævnt hidtil været paritetisk sammensat.⁶

I øvrigt var mødet i New York præget af ganske aggressive toner fra Belgien, Frankrig og Storbritannien, der fremførte en række ”sticking points”, d.v.s. emner, der betragtedes som så væsentlige, at en eller flere delegationer ville nægte at deltage i debatten eller ville udvandre. Frankrig erklærede ifølge referatet at ville forlade mødet, hvis man behandlede politiske emner. Alle tre lande erklærede, at de ville forlade mødet, hvis man ville debattere, om USA’s meddelelse om, at man var ophørt med at sende oplysninger om Puerto Rico, var berettiget eller ej. De tre magter ville ligeledes ophøre med at lade sig repræsentere i udvalget, hvis man indførte deltagelse af repræsentanter for ikke-selvstyrende områder.

Danmark kunne vanskeligt tilsidesætte en henstilling fra venligtsindede stater om at udsætte tidspunktet for oplysningen om indstilling af rapporteringen vedrørende Grønland, og Udenrigsministeriet besluttede derfor, at afleveringen af noten til FN’s generalsekretær skulle udskydes og først ske nogle dage før den 8. plenarforsamlings åbning.

Under et internt møde i Udenrigsministeriet den 13. august 1953 forud for kontorchef Sveistrups afrejse til New York var der enighed om, at Danmark skulle holde lav profil under møderne og ikke deltage i eventuelle demonstrationer, som foreslået af nogle af de øvrige kolonimagter på mødet den 24. juli 1953. Ved behandlingen af spørgsmålet om ophør med indsendelse af oplysninger vedr. Puerto Rico skulle USA’s standpunkt støttes, nemlig at udvalgets og plenarforsamlingens rolle kun skulle være at blive informeret (”take note”).⁷

Det meddeltes under mødet i Udenrigsministeriet også, at noten om ophør af indsendelse af oplysninger vedrørende Grønland ville være klar mellem 20. og 25. august. Man var villig til at holde den tilbage til f.eks. medio september (plenarforsamlingens åbning).

Møderne i 73 e-udvalget i New York (fra 18. august til 8. september 1953) blev præget af, at den belgiske regerings beslutning om ikke at lade sig repræsentere i udvalget blev

⁶ Dansk referat af mødet den 24. juli 1953 indsendt til udenrigsministeriet med brev 27. juli 1953. RA, UM. 119. M.2., pk. 7. - Det fremgår tydeligt, i form af understregninger og parenteser i referatet, at udenrigsministeriet også bed mærke i, at Wilfrid Benson fra FN-sekretariatet ved en selskabelig lejlighed havde bemærket til den danske FN-delegation, ”at det måske ville være klogere af den danske regering at tilbageholde meddelelsen, indtil den nye grundlov var indført i praksis, d.v.s. indtil Grønland havde valgt sine repræsentanter til den danske rigsdag.” – Folketingsvalget fandt sted den 25. august 1953.

⁷ Referat ved Finn Friis af møde i udenrigsministeriet den 13. august 1953, 14. august 1953. RA, UM. 119. M.2., pk. 7.

bekendtgjort ved mødernes start. Det var første gang, at en kolonimagt i protest havde trukket sig ud af et FN-udvalg. De øvrige kolonimakter, herunder Danmark, var blevet orienteret om Belgiens beslutning på deres årlige traditionelle formøde (den 17. august 1953) inden starten af møderne i 73 e-udvalget. Det fremgår af et referat fra formødet, at USA forgæves havde gjort sig store anstrengelser for at få Belgien til at blive i udvalget. En talmand for den belgiske delegation begrundede Belgiens beslutning ved at henvise til 73 e-udvalgets ”manglende lovlighed, inkompetence, diskriminering og manglende nytte” med hensyn til de ikke-selvstyrende områder”. Alle anklagepunkterne blev nøje kommenteret i en pressemøde meddelelse til den internationale offentlighed. Under punktet diskriminering pegedes som tidligere fra belgisk side på, at en række af de ikke-administrerende lande rummede oprindelige folkeslag, der ikke var selvstyrende og som der ikke blev rapporteret til FN om.⁸ På dette punkt var der i øvrigt i høj grad enighed mellem det danske og det belgiske udenrigsministerium. Lannung havde som nævnt i flere af sine indlæg peget på, at en række stater unddrog sig pagtens forpligtelse til at indberette om befolkninger, som var underlagt dem. Uden at der blev nævnt navne, sigtedes der bl.a. til Rusland, Indien og Brasilien.

En usikkerhed om udvalgets fremtid kom til at hvile over mødet efter den belgiske beslutning. Udvalgets medlemmer var vel vidende om, at tanken om at opgive sin repræsentation heller ikke var fremmed for Frankrig og muligvis Storbritannien. Det bidrog uden tvivl til at begrænse konfrontationerne under mødet. Ifølge den danske repræsentant P.P. Sveistrups sammenfattende vurdering havde udvalgets arbejde dette år været ”af udpræget saglig karakter”.⁹

På det mere politiske plan blev årets møder i 73 e-udvalget præget af behandlingen af sagen om USA’s indstilling af rapportering vedrørende Puerto Rico. Sagerne blev fulgt med levende interesse fra den danske udenrigstjenestes side, idet man snart selv ville være i samme situation som USA og i øvrigt også Holland (men Hollands sag blev ikke behandlet i dette udvalg). Den danske instruktion fulgte helt den linje, der var blevet lagt for år tilbage, at generalforsamlingen alene var kompetent til at tage den af USA og Holland udsendte dokumentation til efterretning.

Meget snart skulle man imidlertid i København erfare, at tingene var i skred i det vigtige spørgsmål om generalforsamlingens kompetence. Sagen vedrørende Puerto Rico blev behandlet med udgangspunkt i et brasiliansk resolutionsforslag, som USA havde haft indflydelse på, og FN-delegationen udbad sig instruktion med hensyn til dette resolutionsforslag. I København undrede man sig også i høj grad over, at USA og andre vestlige lande havde kunnet acceptere den detaljerede tekst til resolutionsforslaget vedrørende Puerto Rico, der indrømmede generalforsamlingen en vis rolle i sagen og ifølge Udenrigsministeriet var i strid med den opfattelse af generalforsamlingens kompetence, de samme lande hidtil havde repræsenteret.

Navnlig Finn Friis var bekymret over resolutionsforslaget og spurgte i et udkast til instruktion, om der ikke ville komme til at foreligge et farligt præcedenstilfælde. Han skrev videre: ”Hvis forsamlingen er beføjet til at udtrykke sin billigelse (og ikke alene tage meddelelsen til efterretning) må den også en anden gang (uden at de administrerende

⁸ Presseklip fra *La Libre Belgique* 19. august 1953 på RA, UM. 119. M.2., pk. 7.

⁹ Indberetning af 10. september 1953. RA, UM. 119.M.2., pk. 7.

magter principielt kan indvende noget derimod, hvis de da har stemt for resolutionen) være berettiget til eventuelt at udtrykke sin misbilligelse af den position, som ifølge U.S.A.s, Danmarks og andre administrerende magters synspunkt ligger helt inden for de nævnte magters egen kompetence.”

Udenrigsministeriet anmodede derfor 28. august 1953 delegationen om at opklare, hvad der lå bag USA’s tilsyneladende holdningsskift. Spørgsmålet havde stor principiel betydning for Danmark, idet Danmarks kompromisløse holdning i spørgsmålet om generalforsamlingens kompetence som tidligere nævnt havde været betinget af USA’s holdning. Der opstod naturligvis også det spørgsmål i København, om man nu skulle til at forhandle sig frem til en accept fra FN’s side af Grønlands integration i Danmark på samme vis, som supermagten USA tilsyneladende intenderede.

Allerede samme dag kunne delegationen meddele ministeriet, at USA anså indrømmelsen for ubetydelig. Det oplystes også, at det spillede ind, at USA ønskede sagen hurtigt overstået og på en måde, der ville være tilfredsstillende, når Alaska-spørgsmålet ville komme op til behandling i FN (Alaska blev dog først optaget i unionen i 1959). I øvrigt havde USA lovet at fremkomme med en erklæring, der afsvækede betydningen af anerkendelsen. Delegationen anbefalede, at Danmark stemte for, hvis USA og Storbritannien kunne tiltræde resolutionen, og ellers afholdt sig fra at stemme. Sagen var tilsyneladende så vigtig, at den måtte afgøres af Udenrigsministeriets direktør, der bifaldt delegationens indstilling.¹⁰

Udfaldet af forhandlingerne i 73 e-udvalget blev, at Danmark modvilligt accepterede, at vedtagelsen i udvalget i Puerto Rico-sagen skete i form af et *resolutionsforslag*, hvilket klart stred mod Danmarks hidtidige linje i kompetencespørgsmålet. Dette kunne næsten ikke undgå at medføre, at Grønlandssagens behandling i FN også til sin tid ville munde ud i et resolutionsforslag. Danmark stemte af hensyn til USA for resolutionsforslaget som helhed, men stemte som eneste land imod resolutionspræambens ord (i dens paragraf 5) om, at de af USA indsendte dokumenter var blevet gennemgået i belysning af pagtens kapitel XI. Den danske begrundelse var som tidligere, at FN måtte anses for inkompetent til at undersøge medlemsstaternes konstitutionelle akter. Storbritannien fremlagde samme holdning som Danmark, men nøjedes med at undlade at stemme.

I resolutionen tog udvalget – uden at foregribe plenarforsamlingens behandling af sagen – til efterretning, at de foreliggende oplysninger indikerede, at Puerto Rico kunne anses at falde uden for rammen af artikel 73 e i pagten, og tog til efterretning den amerikanske regerings opfattelse, at det ikke længere var nødvendigt eller passende at indsende oplysninger om Puerto Rico i henhold til artikel 73 e.¹¹

¹⁰ Fortroligt telegram fra Borberg til udenrigsministeriet af 28. august 1953; udkast til instruktion ved Finn Friis af 28. august 1953; tekst til svartelegam. RA, UM. 119.M.2., pk. 7. - Sagen opfattedes som så vigtig, at der blev udarbejdet et særskilt referat af 5. september (ved Troels Munk) til direktøren med en parallelopstilling punkt for punkt af det brasilianske forslag og det endelige resolutionsudkast. Påtegning ved Svenningsen 8. sept. 1953. Finn Friis har vedføjet kommentaren: ”Den vedtagne resolutionstekst er måske lidt mere elastisk end det oprindelige forslag”. Sst.

¹¹ Referat af møderne i 73 e-udvalget vedrørende Puerto Rico ved Dons Møller indsendt af Borberg, New York 9. september 1953. RA, UM. 119. M.2., pk. 7.

Danmarks noter til FN's generalsekretær

Det havde som nævnt været Udenrigsministeriets plan at indsende notifikationen af Danmarks ophør med indsendelse af oplysninger vedrørende Grønland til FN sammen med beretningen om Grønland for 1952, som man forestillede sig at være den sidste indsendte beretning. Beretningen skulle være FN i hænde inden 1. juli 1953. Allerede i slutningen af juni 1953 stod det dog klart, at denne plan måtte opgives. Den 30. juni 1953 meddelte Udenrigsministeriet i forbindelse med oversendelsen af beretningen til FN-delegationen i New York, at oversættelsen af bilagene ikke var afsluttet, og at der i bedste fald ville gå endnu et par uger hermed. Fremsendelsen af noten til generalsekretæren ville ske i løbet af juli måned. Men først den 24. juli kunne Finn Friis "omsider" sende sit udkast til noten til FN's generalsekretær og til det tilhørende memorandum til kontorchef Sveistrup i Grønlandsdepartementet med henblik på at indhente bemærkninger.¹²

Afleveringsplanen blev nu justeret, og man sigtede på at fremlægge meddelelsen om indstillingen af rapporteringen vedrørende Grønland ved åbningen af møderne i 73 e-udvalget den 18. august. Her skulle fremlægges den note, man agtede at sende til generalsekretæren i sagens anledning med tilhørende bilag omfattende et memorandum, en oversættelse af den nye grundlov af 1953 samt referatet af forhandlingerne i det grønlandske landsråd i september 1952. På et tidspunkt under møderne i udvalget skulle Danmark tillige – uden særlig notifikation – meddele, at medlemskabet af 73 e-udvalget ophørte.

Denne tidsplan blev imidlertid også forrykket, da man vanskeligt kunne undgå at imødekomme de øvrige kolonimagters tidligere omtalte ønske (fremsat på mødet den 24. juli 1953) om at udsætte meddelelsen om indstilling af rapporteringen til efter afslutningen af møderne i 73 e-udvalget. Det danske standpunkt var her, at det ikke var afgørende, hvornår meddelelsen blev givet. Som følge af dette forhold blev hele tidsplanen rykket endnu en gang.

Temaet blev også behandlet på det tidligere omtalte formøde, kolonimagterne afholdt i den britiske FN-delegation den 17. august 1953 forud for starten af møderne i 73 e-udvalget. Fra dansk side tilkendegav man, at man nærmest var indstillet på at udsende to meddelelser, af hvilke meddelelsen om udtræden af 73 e-udvalget ville komme efter, at møderne i udvalget var forbi. Men dette passede absolut ikke briterne. De gav tydeligt til kende, at de ikke var interesseret i at få den danske meddelelse om ophøret af indberetningspligten forelagt i 73 e-udvalget, idet det kunne føre til en længere debat, som man ikke burde føre i dette udvalg. Briternes tilkendegivelse blev afgørende for afleveringstidspunktet.

De sidste beslutninger omkring notifikationshandlingen blev taget ved et møde i Udenrigsministeriet i begyndelsen af september, hvori deltog udenrigsminister Ole Bjørn Kraft, direktør Svenningsen samt Finn Friis. På mødet behandlede man de angreb, landet kunne blive utsat for i FN i forbindelse med notifikationen og havde navnlig opmærksomheden rettet mod angreb for ikke længere at besidde fuld suverænitet over Grønland efter indgåelsen af baseaftalen med USA af 1951. Baseaftalen og intensivering

¹² Finn Friis til P.P. Sveistrup af 24. juli 1953. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 4.

af det amerikanske engagement på Grønland var under tilspidsningen af den kolde krig blevet et særdeles ømt punkt for danske politikere. På mødet foranledigedes udarbejdelsen et papir til brug ved afsparering af angreb forårsaget af – som det officielle udtryk var – Danmarks samarbejde med USA om Grønlands forsvar.¹³ Efter udenrigsministerens ønske blev der også udarbejdet et notat om reglerne for folketingsvalg på Grønland og forløbet af valget den 25. august 1953, hvor Grønland valgte sine to første folketingsmedlemmer (Augo og Frederik Lynge).¹⁴ Dette notat må også antages at skulle bruges til besvarelse af spørgsmål i FN om grønlandske valgforhold.

En sidste justering skete efter den kontakt, Eske Brun havde til FN-sekretariatet omkring 10. september. Her erfarede han, at sagen skulle gennem 73 e-udvalget, hvilket betød en udsættelse på et år. Konsekvensen heraf var, at Danmark måtte opgive at træde ud af 73 e-udvalget fra udgangen af indeværende samling og indhente tilladelse i København til at ændre den fra Udenrigsministeriet oversendte tekst på dette punkt.¹⁵ Udsættelsen indebar tillige, at de danske embedsmænd skulle forberede sig på at aflevere endnu en rapport om Grønland.

Den 14. september overgav William Borberg generalsekretær Dag Hammarskjöld den danske udenrigsministers note af 3. september 1953 med bilag tillige med et brev underskrevet af Borberg selv om, at Danmark agtede at trække sig ud af Udvalget til behandling af oplysninger vedrørende ikke-selvstyrende områder (73 e-udvalget), idet forudsætningerne for repræsentationen var ophørt med grundloven af 1953.

Generalsekretæren anerkendte i brev af 18. september modtagelsen af brevet af 14. september sammen med noten af 3. september. Han skrev, at han ville sætte meddelelsen om Grønland på 73 e-udvalgets dagsorden på dets femte session, således at udvalget kunne rapportere derom til generalforsamlingens 9. regulære session.¹⁶ Den afsluttende behandling af den danske meddelelse ville således finde sted næste sensommer og efterår.

Den 14. september udsendte Udenrigsministeriet tillige gennem Ritzau pressemeddelelser om notifikationen.¹⁷ I FN-sammenhæng blev der først givet meddeelse af Hermod

¹³ Notat af 18. september 1953 udarbejdet af P.J.V.. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 4. – Angrebene skulle afspareres ”med fuldstændig generelle henvisninger til NATO’s defensive og fredsbevarende formål”. Hvor ømtåleligt også NATO-medlemskabet var, fremgår af, at det efter udenrigsministeriets opfattelse ”praktisk talt ikke i noget tilfælde [ville] være ønskeligt, at Danmark i FN kommer til at optræde som aktiv deltager i en mere detailleret debat om NATO-spørgsmål”. Til orientering blev vedlagt de officielle danske standpunkter i sagen, der betonede, at overenskomsten med USA var et led i det fælles NATO-forsvar og stillede forsvarsanleggene på Grønland til rådighed for de andre medlemslande; at Grønlands overenskomsten af 1951 med USA havde defensiv karakter, at Danmarks suverænitet og fulde medbestemmelsesret blev overholdt, samt at der blev taget ”tilbørligt ” hensyn til den stedlige befolkning.

¹⁴ Notat. ”Vedrørende folketingsvalget i Grønland den 25. august 1953”. Sst.

¹⁵ Fortroligt telegram fra FN-delegationen af 10. september 1953. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 4. - Det hed i telegrammet, at FN’s sekretariat ifølge udtalelse fra departementschef Eske Brun lagde stærkt vægt på, at Danmark forblev i art. 73 e-udvalget i det mindste under den kommende samling, hvor ifølge oplysninger den sidste beretning om Grønland ville blive behandlet.

¹⁶ Indberetning (nr. 653) af 22. september 1953 med kopi af generalsekretær Dag Hammarskjölds brev af 18. september 1953. RA, UM. 119. M.2., pk. 7.

¹⁷ Ritzau-meddelelsen findes i en længere og en kortere version. Den længere version rummer ordlyden af noten til generalsekretæren. Desuden blev pressemeddelelserne, noten af 3. september 1953 (i dansk og engelsk version) samt det til noten knyttede memorandum (i dansk og engelsk version) stillet til rådighed for offentligheden gennem udenrigsministeriets pressebureau. Jf. notits til chefen for pressebureauet af 14.

Lannung om udenrigsministerens note om, at Grønland ikke længere var et ikke-selvstyrende område, under mødet i 4. udvalg den 2. oktober 1953. Lannungs omtale gav ikke anledning til kommentarer i udvalget, jf. behandlingen af møderne nedenfor.

Den danske regerings note til generalsekretæren af 3. september 1953 var formuleret efter det forbillede, man fandt i den tilsvarende amerikanske note af 19. januar 1953 til generalsekretæren foranlediget af indstillingen af beretningen vedrørende Puerto Rico, omend denne note indholdsmæssigt havde en anden karakter. Den amerikanske note var ledsaget af et memorandum.

Udenrigsministerens note refererede indholdet af resolution 222 (III) af 3. november 1948 og meddelte derefter, at Grønland gennem grundloven af 5. juni 1953 var blevet en integrerende del af det danske rige med rettigheder svarende til de andre dele af landet. Den grønlandske befolkning havde fået repræsentanter i den danske rigsdag på lige fod med resten af den danske befolkning. Til sidst meddelte regeringen, at som følge af ændringen af Grønlands og dets indbyggernes forfatningsmæssige stilling og status betragtede regeringen sit ansvar i henhold til pagtens kapitel XI som ophørt og havde besluttet at ophøre med at indsende oplysninger i henhold til art. 73 e. Til sidst blev omtalt de tre bilag i form af memorandum, grundlov samt referatet af møderne i det grønlandske landsråd, hvor ”de konstitutionelle ændringer blev diskuteret og enstemmigt vedtaget”, som det påpegedes.¹⁸

Størst interesse knytter der sig måske til det udarbejdede memorandum, der må karakteriseres som et vigtigt dokument, idet det skulle give et internationalt publikum baggrunden for det skridt, man havde foretaget gennem afsendelsen af noten. Dokumentet måtte antages at blive andre magters aktuelle indgang til Grønlandsspørgsmålet og dermed også en del af grundlaget for deres reaktion. Memorandummet var udarbejdet af Finn Friis, der havde modtaget kommentarer fra Grønlandsdepartementet og fra Hermod Lannung.¹⁹

Forfatteren til memorandummet var helt klar over dokumentets betydning og anså det for nødvendigt at redegøre for dets indhold internt i ministeriet. Han skrev: ”Ved

september 1953; pressemeldelserne, oversættelse af noten af 3. september 1953 samt af memorandummet på RA, UM. 8.U.83.a., pk. 4. – Samme sted pressekilp fra forskellige dagblade af 15. september 1953.

¹⁸ Udkast til note fra udenrigsministeren til FN's generalsekretær ved Troels Munk med påtegning af Finn Friis 31. juli 1953; tiltrådt af udenrigsminister Ole Bjørn Kraft gennem påtegning af 27. august 1953; udkast til memorandum påtegnet af Finn Friis 31. juli 1953 og med dennes forskellige rettelser i henhold til henstillinger fra Grønlandsdepartementet og Hermod Lannung; stærkt gennemarbejdet oversættelse af memorandum. Den rummer en påskrift fra en overordnet: ”Er den sidste sætnings oversættelse så god som mulig?”; renskrift af oversættelsen; notat af Finn Friis af 31. juli 1953 med en oversigt over sagens dokumenter og med forklaring af de hensyn, der havde været ledende under udarbejdelsen. Godkendt 3. august af Alex Mørch; referat af 30. juli 1953 vedr. udtræden af 73 e-udvalget. Alt i RA, UM. 8.U.83.a., pk. 4.

¹⁹ Lannung fik ændret formuleringerne, så de blev mindre angribelige, med hensyn til to af hans faste klagepunkter over de danske myndigheder, nemlig at (1) Thuledistriktet og Østgrønland ikke var omfattet af de nye kommunale ordninger og valgregler. Han så i disse undtagelser et kolonialt levn, der kunne angribes i FN, og (2) at der ikke ved nyordningerne efter 1950 blev gennemført ”fuld ligestilling” mellem Grønland og det øvrige Danmark. En fuld ligestilling, der helst skulle finde udtryk i grundlovens tekst. Når der derfor i memorandumets tekst (afsnit 11) blev talt om ”ligestilling” mellem Grønland og Danmark, betyder det netop ikke ”fuld ligestilling”, idet Lannung fik fjernet epitonet ”fuld” som ikke dækende virkeligheden. – I en privat appell til partifællen tidligere indenrigsminister Jørgen Jørgensen af 19. februar 1953 søgte han at få ændret valgloven, så den kom til at omfatte hele Grønland. RA, Hermod Lannung privatarkiv, pk. 14.

formuleringen af det forklarende memorandum er der lagt vægt på at pege på landsrådets frie adgang til diskussion af de foreslæde bestemmelser. Det er, som det fremgår af de tidligere drøftelser i F.N., utvivlsomt af stor betydning over for De forenede Nationer, og navnlig overfor muligt kritisk indstillede medlemsstater, at understrege, at Grønlands nye status på ingen måde blev påoktrojeret befolkningen, men at dennes frit valgte repræsentanter dels på forhånd havde tilskyndet til en ændring som den nu gennemførte, dels, da der forelå et forslag, énstemmigt gav deres samtykke til de foreslæde bestemmelser.

I øvrigt synes der ikke at være brug for en alt for detailleret redegørelse. Det, vi efter vor opfattelse må ønske at dokumentere, er, at der er sikret Grønland ligestilling som led af det danske rige, og grønlænderne en ligestilling i forhold til andre danske.

En mere detailleret argumentation for ”berettigelsen” af vore handlinger er næppe nødvendig, da den danske regering i overensstemmelse med det af os konsekvent hævdede standpunkt ikke anerkender, at De forenede Nationer skulle have ret til at godkende eller forkaste den af Danmark trufne suveræne afgørelse.”

Der henvistes i øvrigt, hvis yderligere dokumentation skulle være nødvendig i FN’s kompetente organer, til Lannungs tale af 15. november 1952 i 4. udvalg.²⁰

En analyse af indholdet af memorandummet viser, at ændringen af Grønlands statsretlige forhold i overensstemmelse med de traditionelle forestillinger i de danske ministerier blev behandlet som et rent dansk-grønlandsk anliggende, som FN ikke var en aktiv part i. Faktorlisten og dens afsnit om associering med moderlandet er ikke omtalt i memorandummet, selv om det står klart, at memorandummets centrale argumentation bygger på nogle af listens nøglefaktorer om demokratiske rettigheder. Hovedpointer er den nu etablerede ligestilling mellem Grønland og Danmark og påpegningen af, at det grønlandske ønske om en afgørende ændring af Grønlands statsretslige stilling var tilgodeset.

I taksten omtaltes kort den politisk/administrative udvikling på Grønland, hvor der ifølge forfatteren allerede i 1800-tallet var indført et vist selvstyre, her tænktes uden tvivl på de af H. Rink foreslæde og 1862/1863 indførte forstanderskaber. Dernæst omtaltes lovgivningens etaper frem til 1925, hvor der indførtes kommunalråd (municipal councils), sysselråd (district councils) og landsråd (national councils). En afgørende ændring var sket i 1950, hvor der indførtes ét landsråd for Vestgrønland med udvidede beføjelser. Samtidig blev der indført 16 kommunalråd med stærkt udvidede beføjelser. Ved valgene gjaldt som i Danmark almindelig valgret. Med denne skitse af 90 års udvikling tilsigtede forfatteren formentlig at dokumentere, at Danmark havde været en human kolonimagt, der tidligt havde givet grønlænderne indflydelse på egne anliggender og bibragt dem en politisk og administrativ skoling, der gjorde det muligt for dem at tage selvstændig stilling til nutidens spørgsmål, herunder om selve landets fremtid. Også her spores et hensyn til at imødekomme de to eksisterende faktorlisters enslydende krav om ”Political Advancement” af en befolkning (Political advancement of the population sufficient to enable them to decide upon the future destiny of the territory with due knowledge).

²⁰ Intern ledsageskrivelse til notifikationsdokumenterne ved Finn Friis, dateret 31. juli 1953. I forlængelse af skrivelsen kommentering og accept af Alex Mørch af 3. august. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 4.

Den afgørende betydning i folkeretlig sammenhæng havde dog uden tvivl memorandumets afsnit om de grønlandske politiske tilkendegivelser fra de seneste år. Som det vil erindres fra gennemgangen af faktorlisterne, var en kolonibefolknings egne ønsker det vigtigste princip i listerne. Det omtaltes i afsnit 5 i memorandummet, at et grønlandsk ønske om øget indflydelse på egne anliggender (fra 1943) i 1950 førte til udnævnelse af to grønlandske repræsentanter i det stående Grønlandsudvalg. Ifølge dets afsnit 6 fik grønlandske ønsker fremført i Grønlandsudvalget en afgørende indflydelse på den følgende udvikling frem mod grundlovsparagraffen. Det hedder her i memorandummet: ”I februar-marts 1952 førtes der i rigsdagens Grønlandsudvalg en række drøftelser vedrørende forfatningsspørgsmålet mellem udvalgets rigsdagsvalgte medlemmer, de af det grønlandske landsråd udpegede tilforordnede samt ledende embedsmænd.”

Ved denne lejlighed udtalte de grønlandske tilforordnede, at der på baggrund af den stedfundne udvikling var opstået et almindeligt ønske i det grønlandske landsråd om, at Grønland statsretligt skulle knyttes nærmere til Danmark ved en grundlovsbestemmelse, hvorved det blev fastslået, at Grønland ikke længere var en dansk koloni, men en integrerende del af det danske rige, og at den grønlandske befolkning efter de nærmere bestemmelser, som fastsættes i valgloven, skulle repræsenteres på rigsdagen på lige fod med befolkningen i den øvrige del af riget”.

Grønlandsudvalget henstillede derefter til regeringen at foranledige, at forfatningskommissionen drøftede dette spørgsmål og formulerede de nødvendige udkast til grundlovsbestemmelser og valgretsbestemmelser”.

Det er klart, at det er disse grønlandske ønsker, Finn Friis sigter til, når han i det ovennævnte interne referat fremførte, at Grønlands nye status ikke var blevet ”påoktrojeret” befolkningen, men at dens repræsentanter havde ”tilskyndet” ændringen.²¹ Memorandumets tolkning er i overensstemmelse hermed, at det afgørende vendepunkt fandt sted i februar-marts 1953, og at den følgende udvikling i form af udarbejdelse af grundlovsbestemmelse vedrørende Grønland i vidt omfang må opfattes som en imødekommenlse og retlig konkretisering af de grønlandske ønsker fremsat senest i Grønlandsudvalget.

Det bør i den sammenhæng nævnes, at Grønlandsdepartementet på Eske Bruns foranledning også var blevet sat i gang med overvejelser om ”formen for meddelelsen om indberetningspligtens ophør”. Det førte til udarbejdelse af et memorandumudkast, der skulle tjene til indirekte vejledning (!), som det hed, af Udenrigsministeriet med hensyn til, hvad der skulle stå i memorandummet til generalsekretæren. Forfatteren – kontorchef

²¹ Memorandumets tekst ligger ret tæt på referatet fra mødet i Rigsdagens Grønlandsudvalg torsdag den 21. februar 1952, hvor Augo og Frederik Lynge under punktet ”Grønlands fremtidige stilling i forfatningen” fremlagde de grønlandske ønsker om Grønlands tilknytning til Danmark. Hans Hedtoft sammenfattede dagens indlæg med følgende ord: ”Jeg ville henstille, at dette udvalg efter denne diskussion kontaktede statsministeren, og meddelte, at vi har haft denne forhandling, at begge de grønlandske tilforordnede har meddelt, at der i det grønlandske landsråd er et stærkt ønske om nærmere tilknytning til Danmark, og at det ville være værdifuldt, om vi fik behandlet udkast til en udtalelse herom på landsrådsmødet til sommer. Det vil være vigtigt for forfatningskommissionen, når bestemmelserne i grundloven om Grønland skal formes, at vi har en enstemmig landsrådsbeslutning at støtte os på. Det vil være nødvendigt at have bistand af statsretligt kydige til at forme bestemmelserne i grundlovsudkastet.” – Hans Hedtofts indstilling blev ifølge referatet tiltrådt. RA, Statsministeriet, Forfatningskommissionen af 1946, 1946-1953 Plenarmødereferater, pk. 2.

Sveistrup – foreslog indledningsvis, at man fulgte modellen fra den amerikanske notifikation i Puerto Rico-sagen i form af en kort meddeelse og et længere memorandum. I udkastet til memorandummet skildredes Grønlands udvikling fra stenaldersamfund (i 1721) til den nu opnåede ligestilling med andre samfund. Fra dansk side havde det været anset som en hovedopgave at hjælpe befolkningen i Grønland til kulturel ligestilling med andre folkegrupper. Det blev ligeledes påpeget, at man herunder ikke havde udnyttet Grønland. Hovedparten af papiret bestod af referater fra mødet i det grønlandske landsråd i september 1952, men det afgørende er nok, at papiret gav en anden baggrund for grundlovsforslagets tilblivelse, end den der stod i det af Finn Friis forfattede memorandum. I Grønlandsdepartementets papir refereredes alene til overvejelser, man i departementet synes at have gjort sig om at give Grønland selvstyre og om Grønlands muligheder for at eksistere som selvstændigt samfund. Møderne i Grønlandsudvalget blev ikke nævnt. Papiret efterlod det indtryk, at processen var rent danskstyret, og at grønlænderne først kom til orde ved landsrådsmødet i september 1952.²²

Det er i dag svært at afgøre, om papiret er kommet Udenrigsministeriet i hænde og straks blevet forkastet. Muligheden kan ikke afvises. Finn Friis' ovenfor anførte interne forklaring af 31. juli 1953 kan læses som afvisning af struktur og hovedpunkter i departementets udkast. Hvis Grønlandsdepartementets udkast er blevet forkastet, må det siges at have været velbeggrundet. Det var ikke præcist nok, og et ministeriums interne overvejelser skal næppe fremføres i et memorandum til FN.

Hermod Lannungs initiativer

Den 7. december 1953 offentliggjorde FN's generalsekretær et dokument (A/AC.35/L.155), der indeholdt den danske udenrigsministers note til ham af 3. september 1953 med samt de tilhørende bilag (i engelsk oversættelse).

Generalsekretærens offentliggørelse af de danske dokumenter udviklede sig til en ikke helt ubetydelig sag for den danske regering og kaster lys over de spændinger og meningsforskelle, der rådede mellem de danske embedsmænd, der varetog Grønlandsspørgsmålet. Da FN-delegationen i New York læste de af generalsekretären offentliggjorte papirer igennem, konstaterede den, at der var udeladelser i oversættelserne af bilagene. I en indberetning af 23. december 1953 gjorde delegationen Udenrigsministeriet opmærksom på, at der var foretaget udeladelser i såvel grundlovens

²² Håndskrevet udkast og to renskrifter af papiret, alle stilet til departementschefen, findes i RA, Grønlands Styrelse, efteraflevering 1987, pk. 16. – Det hedder bl.a.: ”Efter at denne udvikling [det ”folkepædagogiske arbejde”, der førte frem til grønlændernes ligestilling på det økonomiske, sociale og kulturelle område] kunne betragtes som afsluttet, resterede spørgsmålet om Grønlands forfatningsmæssige placering. Man kunne her overveje at give grønlænderne den grad af selvstyre, som befolkningen eventuelt måtte fremsætte ønske om gennem Landsrådet, der er valgt af alle voksne mænd og kvinder på almindelig demokratisk måde. Det er imidlertid erkendt, at det ikke vil være muligt for en befolkning, der ikke er meget over 20.000 og bor på en kyststrækning af flere tusind kilometer, at gennemføre et selvstændigt samfund uden støtte udefra. En sådan støtte har da også hidtil været ydet fra Danmark, som har anset det for sin opgave at fortsætte samarbejdet på nu fuldstændig ligestillings grundlag.

Under forarbejderne til den nye forfatning for Danmark, blev det derfor foreslået, at Grønland skulle gøres til en ligeberettiget del af Danmark, men forinden forfatningskommissionen ville tage endelig stilling hertil, blev spørgsmålet forelagt det grønlandske landsråd.” – På den ene afskrift er det i marginen foreslået, at citatets første blok måske kunne udgå. Det fremgår af udkastet, at renskrifterne skulle gå til Eske Brun, Finn Nielsen og Hermod Lannung. Lannung arbejdede tæt sammen med Sveistrup og kan have haft indflydelse på teksten.

engelske tekst som i den engelske oversættelse af referaterne af møderne i Grønlands landsråd i september 1952. I den sidstnævnte tekst var det ikke markeret, hvor der var foretaget udeladelser. Man havde også fundet nogle meningsforstyrrende fejl. Delegationen gjorde også opmærksom på, at dens note af 14. september 1953 ikke var blevet offentliggjort.²³

Det er ikke klart, om man i Udenrigsministeriet allerede nu havde en mistanke til, hvem der kunne stå bag udeladelserne. Men man anså sagen for betænkelig, og den nye chef for den politisk-juridiske afdeling i ministeriet gesandt Alex Mørch anmodede Borberg om at undersøge, hvem der havde ansvaret for de foretagne forkortelser. I ministeriet hæftede man sig i den forbindelse ikke så meget ved udeladelserne fra grundlovens tekst, idet den forelå i en alment tilgængelig engelsk oversættelse, til gengæld så man mere alvorligt på udeladelsen af afsnit af landsrådets forhandlinger, idet ønsket havde været – som man skrev til Borberg – loyalt at fremlægge alt det foreliggende materiale, og at man intet havde at skjule. Det hed videre: "I den offentligjorte tekst er imidlertid blandt andet udeladt Peter Egedes kritik af, at forslaget ikke tidligere var blevet forelagt landsrådet, og dette uden at det af teksten fremgår, at der er foretaget rettelser".²⁴

²³ Indberetning nr. 789, New York den 23. december 1953 underskrevet af Borberg. Indberetningen rummer en præcis opregning af udeladelser og fejl i den udsendte oversættelse. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 5. Med brev af 27. januar 1954 indsendte delegationen den franske oversættelse med påpegning af de forskellige unojagtigheder i oversættelsen, og idet det bemærkedes, at den indeholdt samme udeladelser som den engelske oversættelse. Den vurderedes af delegationen at have mindre betydning end den engelske oversættelse, da kun et fåtal af stater lagde den franske tekst til grund for deres arbejde. Med brev af 28. januar 1954 indsendtes den spanske oversættelse til udenrigsministeriet. Det fremgik af en kommentar, at delegationen ud over to punkter ikke havde kontrolleret oversættelsen. Sst. – Der er tre udeladelser, en stor og to mindre. Den største og vigtigste udeladelse kommer i landsrådsreferatet umiddelbart efter Frederik Lynges forslag om udnævnelse af en komité, der kunne komme med en fælles udtalelse i sagen, og lyder i den engelske version som følger: "Mr. Peter Egede declared that the material of a matter as important as this should have been available beforehand, but the members had not received it until now. He also found it expedient to appoint a committee.

The Chairman answered: The material is the actual proposal and that has been circulated to the members. What has been distributed to-day is what I have stated, and that has only been distributed in order to facilitate the work of members of the Council during the introduction.

Mr. Peter Egede observed that the reply in this matter could not be reduced to a yes or no. A more comprehensive reply was required.

Mr. Fr. Nielsen asked what Mr. Fr. Lynge had thought the proposed committee should devote its time to.

Mr. Fr. Lynge repeated that he found the question so important that it had to be considered carefully and a clear decision had to be made. Alone the method of election required consideration.

Mr. Jens Olsen found the matter so momentous that not a committee, but the Council in plenary session should discuss it.

Mr. Fr. Nielsen endorsed this point of view.

The Chairman was of the opinion that the method of election had to be discussed in detail. He understood Mr. Fr. Lynge's statement in the sense that a committee was to prepare a concerted well-balanced pronouncement, which then could be polished a little and be given a momentous character. This the Chairman could accept.

Mr. Augo Lynge moved that the question be postponed to a later date of this session.

The Chairman observed that the fundamental question was urgent, whereas the technical one should be considered a little further. The Chairman thought the discussion should not be postponed to a later date of this session, but rather to a meeting immediately after the present one.

Mr. Fr. Nielsen endorsed the Chairman's statement; the question was not a new one, but had been desired and thoroughly considered for more than two years. He proposed that the reply should be yes or no, and that the reply should at once be given by telegram. Thereupon the members could deal with the technical question.

Mr. Augo Lynge did not reckon that the Greenland Council would disagree on this question, but he preferred nevertheless a couple of days' postponement for consideration.

En samtale, som et medlem af delegationen derpå (14. januar) havde med Wilfrid Benson i FN-sekretariatet, havde som følge, at Benson tog ansvaret for udeladelserne, der ifølge ham var foretaget som følge af ”en misforståelse af ønsker udtalt i den danske delegation” (indberetningens citationstegn). Benson havde nævnt navnet på personen til delegationsmedlemmets strengt personlige underretning. Men som Borberg fremhævede i en ny indberetning til København, at da ”- naturligvis -” intet af den faste delegations medlemmer over for FN-sekretariatet havde fremsat nogen udtalelse, der kunne fortolkes som et ønske om at lave om på den fra ministeriet kommunikerede tekst, ville det næppe være vanskeligt for modtageren at regne ud, hvilket medlem af delegationen til plenarforsamlingen, der sigtedes til (!). Hermed havde den korrekte diplomat uden at nævne navne over for ministeriet udpeget Lannung som den ansvarlige.

Borberg skrev videre, at ”det pågældende delegationsmedlem” over for medlemmer af den faste delegation havde udtalt, at visse dele af det fremsendte materiale burde have været udeladt mens, på den anden side, andre oplysninger burde have været medtaget. Til dette havde man ifølge Borberg meget klart svaret, at den faste delegation naturligvis ikke kunne lave om på de modtagne instruktioner. Til sidst blev det oplyst i indberetningen, at Benson havde været af den opfattelse, at han havde fået hjemmel til at udelade de pågældende afsnit, som han havde opfattet som værende af proceduremæssig karakter. Han erkendte nu, at han burde have talt med den faste delegation, inden han begyndte at ændre en af den danske regering officielt kommunikeret tekst. Han beklagede det skete og havde mundtligt ladet forstå, at han var rede til at udsende en revideret version. Borbergs egen vurdering var dog, at man ikke fra dansk side skulle kræve en offentlig berigtigelse af udeladelserne, og at man skulle overlade det til FN-sekretariatets afgørelse, om det ønskede at udsende en trykfejlsliste. Men hvis regeringen bestemte sig for at udsende en revideret tekst, burde det overvejes, om den skulle suppleres med oplysninger om, at ikke blot de gamle koloniområder i Vestgrønland, men at også nordgrønlænderne og østgrønlænderne havde fået valgret til folketetinget.²⁵ Lannung havde altså ikke helt haft uret!

Lannung må altså formodes at have udnyttet sit nære forhold til Wilfrid Benson i FN-sekretariatet til at manipulere med teksterne fra København, efter at det var mislykkedes for ham at få delegationen med til at skære i bilagsmaterialet, hvis indhold han tilsyneladende ikke var tilfreds med. Samtidig må det huskes, at Lannung, som beskrevet ovenfor, havde fået ændringer i memorandummets tekst. Det var selvsagt en egenrådig og ikke så lidt skandaløs optræden fra Lannungs side, der tilmed ikke forekommer særlig velovervejet. Lannungs handlemåde vidner i dette tilfælde mere om hans engagement i Grønlandsspørgsmålet end om hans dømmekraft. Ikke mindst udeladelsen af Peter Egedes kritik kunne meget vel blive afsløret som en manipulation, der ville belaste den danske regerings troværdighed.

Extracts from the minutes of the Greenland Council. Meetings held at Godthaab, Greenland, September 1952. RA, UM. 8. U.83.a., pk.5. – Udeladelsen er her markeret af en embedsmand i udenrigsministeriet med parenteser i farvekrift. Derimod er de to mindre udeladelser ikke markeret; det er muligt, at de ikke er blevet betragtet som vigtige. På et andet eksemplar i RA, UM. 8.U.83.a., pk. 4 er samtlige udeladelser markeret med en blyantspåtegning.

²⁴ Kopi af brev fra Alex Mørch til William Borberg, dateret København den 9. januar 1954. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 5.

²⁵ Borberg til Alex Mørch, New York den 26. januar 1954. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 5.

I Udenrigsministeriet var man formentlig og med god grund rasende på Lannung, men man valgte dog ikke at gøre mere ved sagen ud over at huske på tilsagnet om et rettelsesblad. Argumentet var ifølge Finn Friis, at udsendelse af en helt ny udgave af dokumenterne blot ville tiltrække sig opmærksomhed.

Få dage efter skulle man reagere på et andet af Lannungs initiativer. Man fandt ud af, at Lannung i et lille forord til en pjece skrevet af kontorchef Sveistrup om FN, der blev udgivet på dansk og grønlandsk af Grønlands Folkeoplysningsforening, havde skrevet, at den danske delegation til FN *forstærket med en repræsentant fra det grønlandske landsråd* [DIIS' kursivering] i FN skulle underbygge meddelelsen om den betydningsfulde begivenhed i Grønlands udviklingshistorie. Pjecens udgivelse hang sammen med den vågnende interesse for FN-spørgsmål i Grønland. Som grønlandske medarbejdere var tilknyttet Knud Hertling og Jørgen Fleischer.

En grønlandsk tilstedeværelse i FN under de afsluttende forhandlinger vedrørende Grønlands integration i Danmark var et punkt, Lannung havde arbejdet på i flere år, men det havde ikke været offentligt omtalt, og der var heller ikke truffet en beslutning i sagen. Nu havde Lannung imidlertid truffet beslutningen på de danske myndigheders vegne, idet de vanskeligt kunne omgøre et budskab, der var blevet spredt over hele Grønland gennem den lille pjece om FN. Hans handlemåde var formentlig bestemt af den modstand mod ideen, han følte udgik fra Udenrigsministeriet, medens Grønlandsdepartementet havde vist langt større forståelse for den.²⁶ Sagen minder lidt om omstændighederne omkring vicegeneralsekretær Hoos og direktør Bensons besøg i Grønland i 1950, hvor landsretssagføreren også havde stillet de danske myndigheder over for en slags fait accompli gennem en meddelelse om besøget, som de danske myndigheder vanskeligt kunne omgøre.

Sagen gik til tops i Udenrigsministeriet, hvor udenrigsminister H.C. Hansen tilsyneladende fandt den så vigtig, at han så sig nødsaget til at underrette statsminister Hans Hedtoft om den med indgående fremlæggelse af Lannungs to egenrådige initiativer.²⁷ Det er vel belysende for forholdet mellem Udenrigsministeriet og Grønlandsdepartementet, at Udenrigsministeriet ikke forinden søgte at få skabt klarhed over sagen gennem en telefonsamtale med Eske Brun, Sveistrup eller Lannung, men valgte at gøre en sag ud af det.

²⁶ Sagen havde været behandlet på højt plan allerede i sommeren 1953, hvor Finn Friis havde diskuteret den grønlandske deltagelse i en samtale med Eske Brun og afdelingschef Finn Nielsen. Grønlænderne skulle ”stå til rådighed”, n r grønlandsspørgsmålet kom til behandling i 73 e-udvalget i 1953. På dette tidspunkt forestillede man sig, at behandlingen i FN kunne være afsluttet i 1953. I et notat af 1. juni 1953 skriver Finn Friis: ”Det er åbenbart, at tanken om, at der overhovedet skal være grønlandere til stede skyldes landsretssagfører Lannung, som ved adskillige lejligheder har omtalt tanken, som man formodentlig ikke kan komme uden om” (!). Som det fremgår, var Finn Friis ingen ynder af tanken og gjorde gældende i notatet, at Hollands og USA’s tilkaldelse af folk fra henholdsvis Surinam og Puerto Rico var mere naturlig. Her drejede det sig om at understrege de nye områders selvstændighed og ikke deres integration. Han påpegede, at grønlandske repræsentanter på grund af folketingsvalget ikke kunne stå til rådighed f rend i september 1953. Kopi i RA, UM. 8.U.83.a., pk. 4.

²⁷ H.C. Hansen til Hans Hedtoft af 26. februar 1954. Med påtegning af Finn Friis samme dag. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 5.

Statsminister Hedtoft synes at have bedt Eske Brun om råd i sagen, og herfra lød milder toner, end dem der havde lydt i Udenrigsministeriets interne skrivelser. Eske Brun gik ind for Lannungs idé, at der blev knyttet en eller to grønlændere udpeget af Landsrådet til delegationen, når spørgsmålet skulle debatteres i FN. Han syntes heller ikke, at det var nødvendigt at foretage sig noget i sagen om udeladelserne af passager i bilagsmaterialet til udenrigsministerens note af 3. september. I et underhåndsbrev til Alex Mørch, der tjente til neddysning af hele sagen, skrev Brun blot, at ”vi er for resten kede af disse undladelser”.²⁸ Resultatet af sagen blev, at Statsministeriet blot returnerede klagebrevet.

Bruns brev var en støtte til Lannung i hans kamp mod et efter hans opfattelse for usmidigt udenrigsministerium, og da ministeriet ingen sanktionsmuligheder havde over for Lannung, var der ikke mere at gøre i sagen. I slutningen af marts 1954 anmodede Udenrigsministeriet FN-delegationen om at foranledige, at FN’s sekretariat udsendte en trykfejlsliste til den engelske og den franske version. Delegationen skulle også meddele, at man modtog mr. Bensons tilbud om i givet fald i art. 73 e-udvalget og i 4. udvalg at gøre det klart, at der med hensyn til de foretagne udeladelser forelå en misforståelse, som sekretariatet havde ansvar for.²⁹

Sagen om Lannungs forord blev rejst på højt niveau i sommeren 1954, da udenrigsminister H.C. Hansen tilsyneladende gik i rette med Lannung under et møde i Udenrigsministeriet. Lannung, der stillede sig overrasket over det passerede, bed dog fra sig efter at have sundet sig og skrev til H.C. Hansen, at hans forord til publikationen nøje var blevet gennemgået med Grønlandsdepartementet, der ikke havde haft bemærkninger til det pågældende punkt. Han kunne derfor ikke se, at han havde gjort noget forkert.³⁰ Lannung fik i 1954 to grønlandske repræsentanter med til de afsluttende forhandlinger i FN om indstillingen af den danske indberetningspligt vedrørende Grønland og fik det sidste ord i sagen.

Møderne i 4. udvalg

Den nye faktorliste

Faktorudvalgets beretning (A/2428 af 4. august 1953) indeholdende forslaget til en ny faktorliste blev under ni møder i 4. udvalg i tiden 1.-12. oktober 1953 genstand for en lang og i stigende grad konfrontationspræget debat, der vidnede om de helt fundamentale meningsforskelle, der gjorde sig gældende med hensyn til faktor- og

²⁸ Eske Brun til ministersekretær Tyge Kappel, statsministeriet, 5. marts 1954 og til minister Alex Mørch, udenrigsministeriet, 19. marts 1954. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 5.

²⁹ Alex Mørch til Borberg 25. marts 1954; udenrigsministeriet til FN-delegationen af samme dato. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 5.

³⁰ Hermod Lannung til udenrigsminister H.C. Hansen 24. juni 1954. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 5. Kopi i RA, Hermod Lannung privatarkiv, pk. 12. – Det påpeges i brevet, at P.P. Sveistrup mundtligt og skriftligt (7. maj 1953) havde opfordret ham til at skrive forordet, hvis tekst nøje var blevet gennemgået med kontorchef Sveistrup. Det blev også bemærket, at udenrigsministeren ikke tidligere havde berørt emnet. Lannung skrev sammenfattende: ”Da jeg ud fra mit arbejde og erfaringer i F.N. på det pågældende tidspunkt betragtede som givet og noget, alle var enige om, at der skulle en grønlandsk repræsentant med, og da forordet som anført blev skrevet i nøje følging med grønlandsdepartementets embedsmænd, forekommer det mig, at der alle foreliggende omstændigheder taget i betragtning vanskeligt med rette kan rettes bebrejdelser imod mig.” I et brev til Sveistrup af 20. februar 1954 jamrede Lannung over sprogfejl i pjecens forord – et punkt udenrigsministeriet også havde bemærket. Han beklagede i stærke vendinger, at ændringerne i forordet ikke var blevet nævnt for ham. RA, Hermod Lannung privatarkiv, pk. 14.

kompetencespørgsmålene.³¹ Indien lagde – ifølge den danske delegations referat -forsigtigt ud og erklærede, at landet kunne acceptere faktorlisten, som den nu var. Der var ikke grund til at fortsætte de ”akademiske” undersøgelser af faktorspørgsmålet, når alle var enige om, at faktorlisten kun skulle opfattes som vejledende. Men derefter tog Jugoslavien og flere andre østbloklande over, der tydeligt nok havde koordineret et angreb på hovedelementer af de vestlige positioner på faktorområdet.

Ifølge Jugoslavien havde et hidtil ikke-selvstyrrende område kun nået et fuldt mål af selvstyre, når det havde opnået fuld uafhængighed. Områdets befolkning skulle også have været præsenteret for et frit valg mellem flere muligheder, heriblandt muligheden for fuld uafhængighed. Indlemmelse af området i moderlandet var en løsning, der ikke kunne betragtes som acceptabel. Den var i strid med pagtens krav om fuldt selvstyre, da den alene gav et decentraliseret eller regionalt selvstyre. Fra Ruslands side lød samme toner. Et område havde først opnået fuldt selvstyre, når det var blevet en suveræn stat styret af sit eget folk. Hvornår dette var tilfældet, var det op til FN’s generalforsamling at afgøre. Indtil da skulle der indsendes oplysninger om området. Faktorlistens afsnit II og III blev af Rusland afvist som uacceptable, da de ikke førte til fuld uafhængighed og suverænitet.

I delvis tilslutning hertil hævdede en lang række asiatiske og latinamerikanske lande – ifølge den danske delegations referat – at kompetencen til at afgøre om et område var selvstyrrende eller ej, alene lå hos FN.

Interessant ud fra en dansk synsvinkel var det ikke mindst, at østbloklandene rettede vedholdende angreb på den nye struktur, faktorlisten havde fået. Flere af landene accepterede slet ikke associering med moderlandet som en legitim operation, idet den opfattedes som en videreførelse af kolonistyret.

Det var selvsagt ikke den position, Hermod Lannung repræsenterede i sit indlæg på Danmarks vegne den 2. oktober. Danmark var rede til at godtage faktorudvalgets rapport og acceptere faktorlisten, som den nu var. I og med at associeringsafsnittet (afsnit III) nu fremstod som et selvstændigt afsnit, var strukturen ud fra en dansk synsvinkel formentlig bedre end i den tidligere version. Inddelingen af faktorer i tre afsnit blev derfor karakteriseret som ”fully acceptable”. Han fandt det ikke nødvendigt for ad hoc-udvalget at fortsætte sit arbejde. I sine udtalelser lagde han som tidligere afgørende vægt på ønskerne hos den befolkning, der var tale om, ”freely expressed by informed and democratic processes”, hvilket førte ham over til omtalen af ændringen af Grønlands status gennem grundloven af 1953, der i lighed med den generelle danske position behandles som et dansk-grønlandsk anliggende, FN blot skulle tage ad notam.

I sin tale redegjorde Lannung omhyggeligt for, at Danmark altid havde været villig til at give udvalget oplysninger om den politiske udvikling i Grønland, og at man fra dansk side ved flere lejligheder havde forklaret de vigtige konstitutionelle udviklinger, der havde fundet sted i Grønland. Han refererede til sin udtalelse i 1951 vedrørende grønlændernes understregning af deres ønske udtalt i landsrådet om direkte repræsentation i det danske parlament og derefter til den enstemmige udtalelse fra landsrådet under mødet i 1952, hvor

³¹ Fremstillingen bygger på FN-delegationens indberetning om møderne dateret New York den 30. november 1953 og på møderapporten *Information from non-self-governing territories. Report of the Fourth Committee*, A/2556 dateret 17. november 1953. Begge i RA, UM. 119. M.2., pk. 7.

landsrådet havde tilkendegivet ønsket om at blive tilknyttet Danmark som en integreret del af moderlandet med fuld ligestilling i forhold til andre dele af riget og med repræsentation i parlamentet. Ifølge Lannung havde det grønlandske ønske om en konstitutionel ændring fundet fuld tilslutning i såvel den danske regering som i folketinget og blev imødekommet gennem den nye grundlov, der trådte i kraft 5. juni 1953. Denne gjorde Grønland til en integrerende del af det danske rige med rettigheder svarende til andre dele af Danmark og med repræsentation i parlamentet på lige fod. Dette havde man underrettet FN's generalsekretær om i en note af 3. september 1953.³²

Lannungs tale den 2. oktober 1953 fremkaldte ingen kommentarer i udvalget.

I denne fase fremsatte Brasilien et resolutionsforslag, der formentlig var ment som et mæglingsforslag. Her blev det foreslået at tage faktorudvalgets beretning til efterretning og godkende faktorlisten, der kun skulle tjene til vejledning og anvendes under hensyntagen til alle relevante omstændigheder. I resolutionen understregedes kontrolaspektet i den slags sager, idet der skulle lægges grundlæggende vægt (paramount consideration) på materiale, der indikerede, at den pågældende befolkning havde udøvet sin ret til selvbestemmelse; 73 e-udvalget skulle bl.a. have som opgave at foretage disse undersøgelser fremover på baggrund af faktorlisten.

Uden at det udtrykkeligt var formuleret således af Brasilien i teksten, blev resolutionsforslaget af de vestlige lande tydeligt nok opfattet som endnu et skridt på vejen til at give Generalforsamlingen veto i den slags sager. Dette blev afgørende for deres indlæg, der i høj grad var præget af gentagelse af deres principielle positioner i kompetencespørsgsmålet. USA, der ellers hidtil havde været ret tavs, erklærede, at det ville stemme imod forslaget. FN kunne vedtage generelle retningslinjer og fremsætte henstillinger, men ingen stat kunne opgive sin ret til selv at bestemme den statsretslige stilling for det under dens suverænitet hørende territorium, hed det i dansk gengivelse. Frankrig erklærede helt åbent, at det ikke ville betragte det brasilianske forslag som bindende for sig, selv om det blev vedtaget.

I forlængelse af denne kritik fremsatte 11 lande (Bolivia, Guatemala, Mexico, Venezuela, Indonesien, Egypten, Irak, Saudi-Arabien, Syrien, Yemen, Jugoslavien) den 6. oktober forslag til ændringer af det brasilianske resolutionsudkast, der skærpede udkastets præambel i spørsgsmålet om generalforsamlingens kompetence men ikke mindst indeholdt en omfattende revision af udkastet fra august af faktorlisten.

Denne vending kom overraskende for de administrerende lande, der prøvede at få forslagsstillerne til at trække ændringsforslaget tilbage. Man indvendte, at faktorudvalget havde arbejdet i måneder med udkastet, og at tre af de ovennævnte lande tilmed havde deltaget i arbejdet. Da dette ikke førte til noget, blev der fra en række vestlige landes side rettet voldsom kritik mod forslaget. USA prøvede på et tidspunkt forgæves at vinde tilslutning til et forslag om, at 73 e-udvalget skulle foretage en ny gennemgang af faktorlisten.

³² Afskrift af Lannungs tale den 2. oktober i 4. udvalg. RA, UM. 119. M.2.a., pk. 7.

Det komplekse forløb af de påfølgende hårde forhandlinger og talrige afstemninger skal ikke følges i detaljer her. Der blev først stemt punkt for punkt om den reviderede faktorliste, der under modstand blev vedtaget og siden om resolutionens præambel, som faktorlisten var annex til. På et tidspunkt blev den reviderede faktorliste ved en fej forkastet, idet man vedtog en version af det brasilianske resolutionsforslag, der accepterede den oprindelige faktorliste! Indien, der ændrede standpunkt under forhandlingerne, fremsatte dernæst under protester fra de administrerende magter et ændringsforslag, der gik på at faktorlisten skulle være den, som 4. udvalg netop havde vedtaget. Ændringsforslaget blev vedtaget med 30 stemmer for, 18 imod og 4 passive.

Vender vi os til indholdet af det nye resolutionsudkast med den nye faktorliste, kan det konstateres, at den danske delegation – lige så lidt som de øvrige vesteuropæiske lande og de administrerende lande - kunne acceptere den nye paragraf III i præamblen vedrørende kompetencespørgsmålet. Her hed det nu, at faktorlisten skulle tjene som guide for Generalforsamlingen og de administrerende magter ved bestemmelsen af, om et territorium hørte ind under pagtens kapitel XI. Den afgørende anstødssten var paragraffens slutning ("...in order that...a decision may be taken by the General Assembly on the continuation or cessation of the transmission of information required by Chapter XI of the Charter"), der tildelte generalforsamlingen en kompetence, de administrerende magter – og ikke mindst Danmark – konsekvent havde nægtet, at den besad.

Vi vil i denne sammenhæng se på forslagene til revision af afsnit II og III om henholdsvis andre særskilte former for selvstyre og om fri associering med moderlandet eller med et andet land. Det skabte ikke vanskeligheder for Danmark (i modsætning til en række andre lande), at afsnit II fik en ny overskrift og nu kom til at hedde: "Faktorer, der indicerer opnåelse af andre særskilte former for selvstyre" (Factors indicative of the attainment of other separate systems of self-government), og ej heller, at den nye liste satte faktor A.2 (Opinion of the Population) om de berørte befolkningers meningstilkendegivelse først såvel i afsnit II som i afsnit III. Disse ændringsforslag blev under de følgende afstemninger støttet fra dansk side.

I afsnit II var det vigtigste nye element formentlig, at der som ny A.2 blev indsat en bestemmelse om: "Frihed til på grundlag af folkenes selvbestemmelsesret at vælge mellem flere muligheder, herunder uafhængighed".

Vigtig var også A.3, der indførte en slags "fortrydelsesparagraf" i faktorlisten, idet A.3 blev udvidet og ændret til: "Graden af bevisligheder for, at de suverænitetsattributter, der ikke udøves individuelt, vil blive udøvet kollektivt af den større enhed, og frihed for befolkningen i et område, der har sluttet sig sammen med moderlandet til når som helst at ændre den status ved fri meningstilkendegivelse på demokratisk måde". Her afholdt Danmark sig fra at stemme for den sidste del af paragraffen.

Som A.4 blev hentet faktoren fra afsnit III om geografiske hensyn. Det tilknyttedes en bemærkning om, i hvilket omfang nabostatens interesser blev berørt.

Som A.5 indsattes den faktor, der fandtes i afsnit III om etniske og kulturelle hensyn.

Endelig indførtes som B.2 ”Moderlandets henholdsvis områdets ret til at ændre områdets politiske status under hensyntagen til spørgsmålet om, hvorvidt området er eller ikke er genstand for noget krav eller nogen procesførelse fra andre staters side”.

Under afstemningen stemte Danmark mod de tre sidstnævnte ændringsforslag. Der blev også stemt om hele det ændrede afsnit II. Her stemte Danmark imod sammen med 17 andre lande. Afsnit II blev vedtaget med 24 stemmer, medens 11 var passive.

Ser vi på ændringsforslagene vedrørende afsnit III om associering med moderlandet eller med et andet land, skulle der nu i overskriften indføjes ordene ”på grundlag af ligestilling” og tilføjes ”eller på anden måde”, således at overskriften nu blev: ”Factors indicative of the free association of a territory on equal basis with the metropolitan or other country as an integral part of that country or in any other form”. Fra dansk side havde man ingen indvendinger herimod.

Som ny A.2 skulle indsættes følgende bestemmelse: ”Friheden for befolkningen i et ikke-selvstyrende område, der har forenet sig med moderlandet enten som en integrerende del af dette eller under nogen anden form, til at ændre (modify) den retsstilling ved sin viljestilkendegivelse ved demokratiske midler”. Her stemte Danmark imod og begrundede sin stillingtagen, jf. nedenfor.

Til den af faktorudvalget foreslæde faktor A.3 om det geografiske hensyn skulle gøres en tilføjelse svarende til den, der ønskedes under II (8). ”Moderlandets, henholdsvis områdets ret til at ændre områdets politiske status under hensyntagen til spørgsmålet om, hvorvidt området er eller ikke er genstand for noget krav eller nogen procesførelse fra en anden stats side”. Danmark stemte imod her.

I den af faktorudvalget foreslæde faktor A.5. (nu A.6) skulle slettes ordene: ”i kraft af moderlandets konstitution”, således at tilknytning alene kunne bygge på en traktat eller en bilateral aftale. Dette forslag kunne Danmark heller ikke stemme for, da det netop havde gennemført associeringen med Grønland i kraft af konstitutionen og ikke gennem en traktat eller aftale.

Som B.2 skulle indføjes samme faktor, der fandtes i udvalgets afsnit II C.2 om befolkningens effektive deltagelse i områdets styre (gennem et valgsystem). Her stemte Danmark ligeledes imod.

Som C.5 skulle indføjes samme faktor, som fandtes i faktorudvalgets afsnit II, C.3 om graden af økonomisk, socialt og undervisningsmæssigt selvstyre og af friheden for diskrimination på det sociale område. Her stemte Danmark også imod.

Under forhandlingerne kom Lannung på banen og vendte sig især mod præamblens nye paragraf 6, der forekom ham ulogisk. Den nye ordlyd (”Considers that the ...in which territories referred to in Chapter XI of the Charter can become fully self-governing is through the attainment of independence, although it is recognized that self-government can also be achieved by association with another state or group of states if this is done freely and on the basis of absolute equality”) undergravede den sidestilling af integration med uafhængighed, som han havde kæmpet så energisk for fra faktorforhandlingernes

begyndelse. Han foreslog derfor, at ordene “although it is recognized that self-government can also be achieved” blev erstattet med ordet “or”. Den ønskede sidestilling blev afvist af de 11 stater, der stod bag ændringen. De var dog så imødekommede, at de indsatte ordet ”primarily” (“...is primarily through the attainment of independence,...”), der også kom med i den endelige resolution.

Fra dansk side udtalte Dons Møller tillige sin forundring over, at flertallet havde ønsket at jage ændringsforslagene igennem på en måde, der forhindrede at de blev velovervejede. Han besværede sig især over den nye A.2 i afsnit III, der gav en befolkning ret til at ændre en retsstilling, idet han gjorde gældende, at det ikke kunne være en faktor ved afgørelsen af, om en befolkning havde opnået et fuldt mål af selvstyre ved integration i moderlandet, hvorvidt det en gang i fremtiden ville være at tage hensyn til eventuelle andre ønsker hos den pågældende befolkning.³³ Dons Møller havde ret på det formelle plan, men forholdet var det, at faktorlisterne for længst havde fået tillagt andre funktioner i retning af sikre rettigheder for ikke-selvstyrende områders befolkninger.

Hvor splittet forsamlingen var, fremgår af den endelige afstemning om resolutionsudkastet som helhed (inklusive den ændrede faktorliste), der blev vedtaget med 27 stemmer mod 23, medens to stater undlod at stemme. Alle de administrerende magter stemte imod, og det samme gjorde østblokstaterne – om end af helt andre grunde. De kunne ikke acceptere afsnit II og III af den nye faktorliste, der ifølge dem indebar en videreførelse af koloniregimet.

Behandlingen af faktorspørgsmålet udviklede sig, som det fremgår af ovenstående, til et drama med en ikke hidtil set polarisering omkring faktorlistens indhold. Østbloklandene viste deres kort, idet de stemte imod og kun anerkendte et fremtidsperspektiv med fuld uafhængighed for koloniområderne, medens de dominerende tredjeverdenslande kunne anerkende forskellige former for fortsat tilknytning mellem moderlandet og de ikke-selvstyrende områder, men i stedet søgte at sikre de afhængige områders autonomi gennem udførlige opregninger af rettigheder på forskellige områder, herunder også retten til at omgøre en politisk beslutning om at fastholde tilslutningen til moderlandet eller et andet land. Prisen herfor var, at den ændrede faktorliste nu ikke – i modsætning til sine forgængere - havde de administrerende magters støtte og kun var vedtaget med et spinkelt flertal. Man kunne spørge sig, hvilken betydning den i praksis havde, når samtlige administrerende magter og en række ikke-administrerende magter (Danmark betragtede sig nu som en sådan!) havde stemt imod den.

Hollands og USA's ophør med at indsende oplysninger

Hollands og USA's ophør med at indsende oplysninger om henholdsvis Surinam (og De Hollandske Antiller) og om Puerto Rico blev behandlet i møder i dagene 26.-29. oktober og 30. oktober-6. november 1953.

³³ Ifølge delegationens referat til udenrigsministeriet (s. 12) øjnede den en uoverensstemmelse mellem den nye paragraf A.2 i afsnit III og den nye paragraf 5 i resolutionen, hvor der blev lagt vægt på folkets frit udtrykte vilje ”at the time of taking the decision”. Ifølge referatet gjorde man ikke under møderne opmærksom på uoverensstemmelsen for ikke at risikere, at den nævnte formulering blev ændret i ”ugunstig retning”.

Under møderne fastholdt Holland sin beslutning fra 1951 om ikke længere at ville sende oplysninger. En definitiv ordning af forfatningsforholdene var ganske vist ikke gennemført, men territorierne havde i 1951 gennem en midlertidig ordning fået fuldt selvstyre i interne spørgsmål. Det hollandske standpunkt blev støttet af repræsentanter fra territorierne, der erklærede, at deres parlament havde besluttet at modsætte sig indsendelsen af oplysninger til FN. De ikke-administrerende var ikke tilfredse med denne forklaring og fastholdt generalforsamlingens kompetence til at afgøre, om en af en administrerende magt truffen beslutning om at indsende oplysninger var berettiget eller ej.

Fra dansk side så man sig nødsaget til at præcisere sit standpunkt, idet Sverige havde fremført et kompromisforlag, som man af principielle grunde ikke kunne støtte. Fra dansk side sagde man, at de nævnte territorier ikke længere faldt ind under pagtens kapitel XI, og at den hollandske regering ikke længere var forpligtet til at indsende oplysninger. Man bemærkede, at de danske delegerede allerede i 1951 og 1952 havde tilkendegivet, at generalforsamlingen skulle have taget den hollandske erklæring til efterretning uden yderligere opsættelse.

Resultatet af drøftelserne, hvorunder der fremførtes en række resolutionsforslag, var vedtagelsen af et indonesisk forslag, der blev suppleret med et sovjetisk forslag. Det gik ud på, at der gennem forhandlinger skulle skabes en ny status for områderne, der skulle repræsentere et fuldt mål af selvstyre under opfyldelse af målene i pagtens kapitel XI. Generalforsamlingen skulle anmode den hollandske regering om at indsende oplysninger til generalsekretæren indtil det tidspunkt, hvor plenarforsamlingen tog beslutning om, at indsendelsen kunne ophøre.³⁴

I sagen om USA's indstilling af oplysninger vedrørende Puerto Rico protesterede bl.a. Mexico og Østblokken. Mexico var skuffet over, at Puerto Rico ikke havde opnået fuld selvstændighed, og ifølge Rusland var Puerto Rico stadig en koloni under USA's økonomiske og politiske kontrol. Den delegerede fra Ukraine kaldte vedtagelsen af Puerto Ricos nye forfatning for en politisk farce, der var bestemt til at give amerikanske monopolkapitalister frie hænder til at fortsætte deres herredømme over områdets økonomi. Debatten, der varede fra 30. oktober til 6. november 1953, blev præget af et resolutionsforslag fremsat af syv latinamerikanske stater ledet af Brasilien. I dette forslag anerkendtes 73 e-udvalgets indstilling, at Puerto Ricos nye konstitutionelle stilling var opnået på demokratisk vis og i kraft af en gensidig overenskomst. Forslaget anså det derfor for "rigtigt" (appropriate), at USA's indberetninger ophørte. Indien gik imod dette og foreslog, at sagen skulle undersøges på ny, til hvilket formål der burde nedsættes et ad hoc-udvalg på seks medlemmer. Dette forslag blev dog forkastet. Til gengæld fik Burma, Guatemala, Honduras, Indonesien og Mexico indført en paragraf om, at generalforsamlingen havde kompetence til at afgøre, om et ikke-selvstyrende område havde opnået et fuldt mål af selvstyre. De samme fem staters forslag om, at USA fortsat skulle indsende indberetninger blev derimod nedstemt.

Resultatet af en lang debat blev vedtagelsen af de syv staters resolutionsforslag, der gav USA medhold, men tillige indeholdt de for de administrerende magter i princippet to unacceptable vurderinger, at resolutionen gjorde opmærksom på generalforsamlingens

³⁴ Indberetning nr. 129, New York den 6. november 1953. Underskrevet af Borberg. RA, UM. 119. M.2., pk. 7.

kompetence i sagen og betragtede det som ”rigtigt”, at USA indstillede sin rapportering om Puerto Rico. Det samlede forslag vedtaget med 22 stemmer mod 18, medens hele 19 afholdt sig fra at stemme (heriblandt Danmark sammen med USA og Storbritannien).

Udviklingen under debatten stillede klart de administrerende magter i et dilemma, idet de så sig stillet i den situation, at de risikerede, at disse sager om ophør af indsendelse af indberetninger ikke kunne få sanktion i form af en generalforsamlingsresolution, med mindre de samme stater anerkendte generalforsamlingens kompetence i sagen.

Dette dilemma stod helt klart for den danske delegation, der også var i kontakt med den amerikanske delegation om sagen. De to lande håbede, at det kunne lykkes at få den for dem uacceptable formulering om generalforsamlingens kompetence til at glide ved at kræve en afstemning, der krævede to tredjedels flertal, men indsamtidig, at der måske var en risiko for, at der ikke kunne opnås en resolution.

Efter drøftelserne i 4. udvalg kædede den danske delegation udtrykkeligt den forestående afstemning i generalforsamlingen sammen med næste års behandling samme sted af Grønlandssagen. Indstillingen i delegationen var, at man ved næste års afstemning kunne blive tvunget til at acceptere en præambel om generalforsamlingens kompetence, der ikke var tilfredsstillende. I en kontakt med Udenrigsministeriet fik man tilladelse til eventuelt i forbindelse stemmeafgivningen at fremkomme med en udtalelse om, at en stemme for resolutionen ikke indebar en godkendelse af kompetencebestemmelsen.³⁵

Resolutionsudkastenes skæbne i plenarforsamlingen 27. november 1953³⁶

Mødet indledtes med en proceduredebat, om resolutionsudkastene fra 4. udvalg skulle vedtages med simpelt flertal eller med to tredjedelsflertal. Mod de administrerende magters stemmer blev det vedtaget, at den nye faktorresolution kunne vedtages med simpelt flertal og senere, at resolutionsforslagene vedrørende Surinam og Puerto Rico også kunne vedtages med simpelt flertal. Afstemningen var et nederlag for de administrerende magter, der derved mistede et redskab til at luge uønskede paragraffer ud af resolutionsforslag. I et indlæg havde Hermod Lannung forinden uden at vinde gehør pointeret, at vedtagelse med simpelt flertal stred mod pagten, mod forretningsordenen og mod praksis, som den havde udviklet sig. På den baggrund blev faktorresolutionen og dermed også den tredje faktorliste vedtaget den 27. november 1953 med et flertal på 32 stemmer for, 19 imod og 6 afholdt sig

³⁵ Delegationen bakkede sit standpunkt op over for udenrigsministeriet ved at vedlægge et referat betitlet *Fælden* (The Trap), som referatets forfatter Puerto Ricos ”Resident Commissioner”, der indgik i USA’s delegation, den 18. november overrakte Lannung. I referatet blev der plæderet for, at de administrerende magter skulle ophøre med i sager om indstilling af oplysninger at stemme imod på grund af formuleringer om generalforsamlings kompetence i disse sager. Hvis de gjorde det, gik de ifølge forfatteren i en fælde, idet der så i fremtiden alene ville kunne passere resolutioner i generalforsamlingen om indstilling af oplysninger baseret på uafhængighed. Dette var ifølge forfatteren en for høj pris. Dokumentet mundede derfor ud i en opfordring til at give køb med hensyn til formuleringer om generalforsamlings kompetencer. Ifølge forfatteren fik generalforsamlingen ikke gennem disse formuleringer tildelt nogen kompetence.

Generalforsamlingen havde alene kompetence til at gøre anbefalinger. – Papiret blev indsendt af Borberg med indberetning nr. 164 af 20. november 1953. RA, UM. 119. M.2., pk. 7.

³⁶ FN-delegationens indberetning nr. 242 af 7. januar 1954 samt *Information from Non-Self-Governing Territories. Report of the Fourth Committee A/2556* af 17. november 1953. RA, UM. 119. M.2., pk. 8.

fra at stemme. Danmark stemte imod den tredje faktorliste på grund af de for det danske diplomati ikke acceptable ændringer, listen var undergået i 4. udvalg.

Resolutionen vedrørende Surinam og De Hollandske Antiller, der som omtalt ikke accepterede Hollands begrundelse for at indstille oplysningerne til FN, blev vedtaget med 33 stemmer for og 13 imod (heriblandt Danmark), medens 8 afholdt sig fra at stemme. Efter afstemningen udtalte den hollandske delegerede, at hans regering ikke agtede at genoptage indsendelsen af oplysninger til FN, uagtet resolutionen indeholdt en opfordring til den hollandske regering herom.

Under afstemningerne om resolutionsforslaget vedrørende Puerto Rico, der også skete med afstemning for hver enkelt paragraf, blev paragraffen om generalforsamlingens kompetence vedtaget med 34 stemmer for og 19 imod, medens 7 afholdt sig fra at stemme. Imod stemte bl.a. samtlige administrerende magter samt de nordiske stater. Ved den endelige afstemning blev stemmerne fordelt på en helt anden måde. Her blev resolutionen vedtaget med 26 stemmer for (heriblandt USA) og 16 imod, medens hele 18 undlod at stemme. Danmark undlod at stemme sammen med Sverige, Norge, Storbritannien og Frankrig med flere. Delegationen begrundede sin stemmeafgivning over for Udenrigsministeriet ved at henvise til den senest modtagne instruktion og til, at hvis disse lande havde stemt imod, ville resolutionen ikke være blevet vedtaget, hvad USA ”lagde den største vægt på at undgå”.

Konklusion

1953 skulle ifølge planen være det sidste år, Danmark havde status som kolonimagt. Med 1953-grundlovens vedtagelse var Grønland en ligestillet del af Danmark, og de diplomatisk aktiviteter, der knyttede sig kolonimagtsstatussen, blev søgt indskrænket. Danmark deltog ikke i faktorudvalgets arbejde i 1953 og holdt ganske lav profil i 73 e-udvalget for ikke at støde nogen forud for meddelelsen om indstillingen af indberetningsvirksomheden til FN og om landets udtræden af 73 e-udvalget. Det var formentlig en streg i regningen, at de andre kolonimagter af flere grunde ikke ønskede at modtage Danmarks udmeldelse under 73 e-udvalgets i forvejen anstrengte møder i sensommeren 1953 og fik overtalt Danmark til en udsættelse. Herigennem blev behandlingen af Grønlandssagen i FN udskudt et år.

Notifikationen til generalsekretæren i september 1953 omkring indstillingen af indberetningsvirksomheden gik som konsekvens af en stædigt fastholdt linje ud fra, at der var tale om en sag, FN blot skulle tage ad notam. Det skabte betydelig uro i København, at USA i forbindelse med sin indstilling af indberetninger om Puerto Rico løb fra sit tidligere standpunkt og kunne acceptere, at denne sag blev forhandlet med udgangspunkt i et resolutionsforslag fra Brasilien og dermed indrømmede generalforsamlingen en vis kompetence. Dermed kunne det næsten ikke undgås, at Grønlandssagen også ville munde ud i et resolutionsforslag. I virkeligheden forberedte man sig i regeringen og Udenrigsministeriet særdeles grundigt på en holmgang i FN omkring spørgsmålet, og det supplerende materiale, der blev oversendt til FN i form af memorandum m.m. var udformet, så Danmark kunne hævdes at have levet op til de krav om fremme af politisk modenhed, om lokalt selvstyre og endelig om fri meningstilkendegivelse, som nærmere var udformet i de to foreliggende faktorlister. Man forberedte sig også på at besvare spørgsmål foranlediget af det stærkt voksende amerikanske militære engagement på Grønland.

Danmark stod dog stejlt på sin gamle position i spørgsmålet om generalforsamlingens kompetence i sager om indstilling af oplysninger, men blev under behandlingen af Hollands og USA's indstilling af oplysninger vedrørende henholdsvis Surinam og Puerto Rico klar over, at det kunne blive nødvendigt at fire på principperne for overhovedet at kunne få en resolution igennem generalforsamlingen. Medens Danmark havde kunnet stemme for de to første faktorlister og havde et væsentligt ansvar for strukturen af dem, stemte Danmark som de administrerende magter mod den tredje faktorliste fra november 1953, der blev vedtaget af et knebent flertal og under de administrerende magters højlydte protester over, at samarbejdslinjen omkring faktorlisterne var blevet erstattet af flertallets diktat. Den nye faktorliste afskaffede bl.a. muligheden for at integrere et område i moderlandet gennem en ny grundlov – som Danmark havde gjort. Der krævedes nu en traktat eller aftale. Det var et relevant spørgsmål, hvilken betydning faktorlisten egentlig havde, når samtlige administrerende magter stemte imod den.

De ledende danske aktører og sagsbehandlere i Grønlandssagen var enige om de generelle danske positioner i kompetencesagen og også om, hvorledes sagen skulle forhandles i FN. De personlige divergenser mellem Lannung og Udenrigsministeriets sagsbehandlere, i sæerdeleshed den særdeles kompetente Finn Friis, der affattede Udenrigsministeriets noter til FN i sagen, resulterede dog i en spændt atmosfære og lejlighedsvis sammenstød. Lannung og Udenrigsministeriet havde samme mål for øje, nemlig at opnå accept i FN af Grønlands integration i Danmark, men om midlerne til at nå dette mål, var der kun delvis enighed. Lannungs noget egenmægtige handlinger skabte vrede i Udenrigsministeriet og førte til en klage over ham til statsminister Hans Hedtoft, der ikke gjorde noget ved sagen. Lannung havde Grønlandsdepartementets støtte og blev formentlig anset som uundværlig under de forestående forhandlinger i FN.

Kapitel 11

Grønlandsspørgsmålet i FN 1954

Kapitlet beskriver behandlingen af Grønlandsspørgsmålet i FN i 1954. Den startede med møderne i 73 e-udvalget, hvor Brasilien udformede og sammen med Indien og Guatemala fremlagde et resolutionsudkast, der var imødekommen over for Danmark og byggede på den danske opfattelse af udviklingen i forholdet mellem Grønland og Danmark. Under de efterfølgende møder i 4. udvalg og i generalforsamlingen var der stort set enighed om at bibeholde dette udkasts indhold. Det blev dog i sidste fase suppleret med et ændringsforslag fra Uruguay, der foreslog indført en ny paragraf i præamblen om generalforsamlingens kompetence. Herigennem blev kompetencespørgsmålet rejst. Det forhindrede en næsten enstemmig vedtagelse af resolutionen, idet bl.a. en række kolonimagter nu undlod at stemme.

Under forhandlingerne blev der rettet kritik mod Danmarks opræden på flere principielle punkter, bl.a. beklagede flere stater, at der ikke havde været afholdt en folkeafstemning i Grønland i forbindelse med beslutningen. Flertallet af medlemslandene var dog af den opfattelse, at faktorlisternes krav om, at befolkningens mening skulle være hørt, var efterkommet. Kravet om selvbestemmelse opfattedes på den baggrund som overholdt. I den forbindelse var det næppe uden betydning, at de to nyvalgte grønlandske folketingsmedlemmer var til stede og støttede dette punkt. De mange taler demonstrerede, at Danmark havde høstet en betydelig goodwill i verdenssamfundet for sin mangeårige indsats i Grønland, men også for det arbejde, man havde nedlagt i FN omkring kolonispørgsmål.

Rapport om Grønland

Det havde oprindelig været tanken i Grønlandsdepartementet at gøre den forventede sidste rapport om Grønland meget kortfattet. Den rapport, der blev indsendt 1953, dækkede forhold frem til udgangen af marts 1953, og der resterede således kun at dække perioden frem til grundlovsafstemningsdagen den 5. juni 1953, dvs. ca. to måneder. På et tidspunkt blev planerne dog ændret. I et møde i Grønlandsdepartementet den 1. marts 1954 blev udarbejdelsen af rapporten og en række andre initiativer i forbindelse med møderne i FN drøftet. Som første punkt på dagsordenen hed det, at den sidste indberetning til FN skulle give en samlet oversigt over udviklingen i de sidste fem år.¹ I den endelige version af rapporten skrev man blot, at da det var den sidste rapport, havde man fundet det mest hensigtsmæssigt at give en samlet beskrivelse af de senere år.²

Rapporten kom derved til at indeholde stof, som man tidligere havde beskrevet udførligt, og fik karakter af en opsummering af de seneste års gennemgribende politiske, administrative og

¹ Referat af møde i Grønlandsdepartementet den 1. marts 1954. Mødedeltagerne var: Eske Brun, Hermod Lannung, kontorcheferne P.P. Sveistrup og Otto Jensen samt sekretær Pie Barfoed. – Dagsordenspunkterne var følgende: En afsluttende indberetning til FN; Landsrådets resolution vedrørende ophør af indberetningspligten; Valg af to grønlandske repræsentanter til at deltage i møderne i FN; Den danske delegations forelæggelsestale; De grønlandske repræsentanters tale i FN. RA. Ministeriet for Grønland (1950-54), 4. kontor, jnr. 1304 A, 1954.

² Den danskspregede version med sidste ændringer i RA, GS, efteraflevering 1987, pk. 15. – Et eksemplar af den multigraferede version findes i RA, UM. 8.U.83.a/49-54 samt bilag, pk. 1.

kulturelle reformer i Grønland. Samtidig bragte den som tidligere et omfattende statistisk apparat vedrørende økonomi, arbejdsforhold, sociale forhold og sundhedsforhold m.m.

Det fremgik ret tydeligt af redigeringen, at rapporten af 1954 skulle slutte sig til det fra dansk side i september 1953 til FN afleverede materiale og tjente en funktion som informationsmateriale/ propagandamateriale. Dette ses også af, at den i efteråret 1954 sammen med den illustrerede bog "Greenland", der nedenfor skal omtales, blev omdelt i FN til medlemmerne af 73 e-udvalget og til plenarforsamlingens medlemmer. Der kan således konstateres en udvidet propagandaindsats fra dansk side op til den afsluttende runde i FN vedrørende Grønland. Meget tyder på, at initiativet hertil udgik fra kredsen Grønlandsdepartementet - Hermod Lannung. Specielt Lannung synes at have været nervøs, jf. næste afsnit, for, at man fra dansk side ikke havde gjort det forberedende arbejde i FN vedrørende Grønlands integration godt nok, og at der af den grund ville opstå vanskeligheder med hensyn til den internationale accept af den danske beslutning. Heri lå uden tvivl en kritik fra hans side af udenrigsministeriets indsats.

Ser vi på nogle af de hovedpointer, som rapporten indeholdt, var den vigtigste vel tesen om den grønlandske befolknings kontinuerlige behov for støtte udefra for at overleve. Det kom til udtryk i konklusionen på afsnittet om geografi (I.A), hvor det hedder: "De nævnte faktorer, landets beliggenhed og klima og befolkningens ringe størrelse og spredte bosættelse, byder kun mulighed for yderst beskedne livsvilkår, hvis der ikke ydes tilskud udefra". Men tanken havde også en bærende funktion i afsnittet om de økonomiske vilkår (II), hvor det hed: "Den lille befolkning, der bor spredt over en kyststrækning på, der alene for Vestgrønlands vedkommende udgør ca. 1800 km, erhvervslivets ensidighed og de meget store transportomkostninger gør det meget vanskeligere at skabe tilfredsstillende levevilkår i Grønland end f.eks. i europæiske lande. Dersom den grønlandske befolkning skal opnå nogenlunde samme goder som befolkningen i det øvrige land, må der ydes landsdelen økonomisk støtte i betydeligt omfang."

Med udgangspunkt i de seneste års væsentligt øgede bistand til moderniseringen af det grønlandske samfund gives derefter et billede af perspektiverne for det grønlandske samfund, der skildres som stærkt afhængigt af fiskeri og fiskerindustri, men uden større tegn på en industriel udvikling eller minedrift. Under de sociale forhold (III) påpegedes den øgede sociale indsats, der var sket i årene efter krigen, og som indebar en mangedobling af de sociale udgifter, der var vokset fra 89.809 kr. i 1939/40 til 809.865 kr. i 1952/53. Hovedposten var alderdomsunderstøttelse (fra det 55 år), der voksede fra 60.714 kr. i 1939/40 til 492.175 i 1952/53. Det var selvsagt ikke tilfældigt, at disse tal blev bragt. Mange af de ikke-administrerende magter i FN havde slet ikke alderdomsunderstøttelse.

I den grundige beskrivelse af sundhedsforholdene fokuseredes ligeledes på den opprioritering af den lægelige indsats mod tuberkulose gennem hospitalsbyggeri mm., der netop var sket. Det fremgår af de foretagne udeladelser, at lægernes nøgterne vurderinger med hensyn til den grønlandske befolknings hygiejniske niveau og af kønssygdommenes udbredelse ikke skønnedes egnede til at blive viderebragt, hvad enten hensynet skyldtes grønlænderne eller et internationalt publikum.³

³ Under III, J. Public Health, afsnit 7 i afsnittet om tuberkulosen – hvor det angaves, at 6-7 % af befolkningen led af aktiv tuberkulose – gled følgende afsnit ud: "Sygdommens store udbredelse må antages at skyldes dels små og tæt befolkede boliger og deraf følgende dårlige hygiejniske vilkår, dels ernæringsforholdene, der i tider med ringe

I den udførlige beskrivelse af det grønlandske uddannelsesforhold (IV) beskrives endnu en gang den tidlige udryddelse af analfabetismen i Grønland, et forhold der havde gjort et betydeligt indtryk på de tredjeverdenslande, der havde flertallet i FN, og uden tvivl influerede på forhandlingerne i FN senere på året, jf. det følgende. Det blev også bemærket, at der fra grønlandsk side krævedes en væsentlig videregående undervisning i dansk.

Forhandlingerne i FN 1954

Forberedelserne til møderne i 73 e-udvalget

Under forberedelserne til efterårets møder i Grønlandssagen kunne danskerne i foråret 1954 udnytte et hollandsk notat, som det hollandske udenrigsministeriums folkeretsekspert dr. Spits havde udarbejdet. I notatet overvejede Spits, der selv arbejdede med Surinam-sagen, de vanskeligheder, der kunne opstå for Danmark i forbindelse med behandlingen af Grønlandssagen. Han tog udgangspunkt i de målestokke, generalforsamlingen havde anlagt gennem vedtagelsen af den seneste faktorliste. Hollænderen var af den opfattelse, at en række faktorer kunne siges at være overholdt ved den danske afgørelse, men mente, at der kunne opstå vanskeligheder med hensyn til faktor A 1, Opinion of the population, idet man i FN var tilbøjelig til at tolke denne som et krav om en folkeafstemning. De fleste medlemmer så også helst, at gennemførelsen af selvstyreprincippet skete gennem befolkningens frie valg mellem forskellige muligheder, herunder også uafhængighed. Han forventede ligeledes vanskeligheder med A 2, Freedom of choice, idet det her krævedes, at områdets befolkning til enhver tid skulle have ret til at ændre dets status, eventuelt ved at træde ud af forbindelsen.

Selv betragtede Spits den af Danmark foretagne løsning som den rigtige, idet et område befolket med 24.000 mennesker ”sikkert ikke” kunne blive en uafhængig stat. Området ville tilmed heller ikke økonomisk og finansielt kunne stå på egne ben. Han anså det for sandsynligt, at plenarforsamlingen ville indvillige i, at Danmark ophørte med at indsende rapporter, idet politiske faktorer - der havde større betydning end juridiske - ikke syntes at spille nogen vigtig rolle i denne sag.⁴

Under et møde i den danske FN-delegation i New York den 27. maj 1954, hvori også deltog Eske Brun, gjorde man de første overvejelser om, hvorledes de danske repræsentanter skulle optræde under de forstående møder om Grønlandssagen i 73 e-udvalget i august. På mødet blev man enige om, at sagen ikke skulle slås for stort op, idet man derved ville kunne vække mistanke hos nogle antikoloniale magter om, at Danmark ikke følte sig alt for sikker i sin sag. Fra dansk side skulle man tillige forudsætte, at spørgsmålet om Grønlands integration var et ukompliceret problem set i FN-sammenhæng. På mødet behandles også spørgsmålet om grønlandske

fangst og fiskeri, hvor befolkningen er henvist til at leve af importerede varer, må anses for utilstrækkelige, i al fald hvad beskyttelsesstoffer angår.”

Mod slutningen af afsnittet gled følgende sætninger ud: ”Af andre sygdomme må nævnes gonorrhoe, der har stor udbredelse i Grønland trods et intensivt bekæmpelsesarbejde fra lægernes side og penicillinbehandling. Endelig forekommer lus og fnat stadig ret hyppigt, fordi det er svært at komme disse sygdomme til livs, før befolkningens hygiejniske standard er bedret væsentligt”.

⁴ Hollandsksproget notat indsendt med følgebrev signeret af Borberg, dateret New York den 28. april 1954. Følgebrevet er klassificeret ”Strengt fortroligt” og har ifølge stempel været forelagt udenrigsministeren. RA. UM 8.U. 83.a., pk. 5. – Sst. Dansk oversættelse.

repræsentanters tilstatedeværelse under møderne i 73 e-udvalget. Deres tilstatedeværelse blev taget som en given ting, men forudsås at kunne rejse visse praktiske problemer.⁵

I begyndelsen af juni tog Lannung et nyt initiativ med henblik på møderne i udvalget. Han udarbejdede og videresendte til Grønlandsdepartementet en tekst til en resolution, som han forestillede sig, at Grønlands landsråd skulle udsende i forbindelse med forhandlingerne i FN. Dette punkt havde som nævnt ovenfor været drøftet på mødet den 1. marts 1954 i Grønlandsdepartementet. Ifølge Lannung skulle det hedde, at opretholdelsen af indberetningspligten efter landsrådets opfattelse ikke ville stemme med, at Grønland havde opnået fuldt selvstyre som en ligeberettiget del af Danmark.⁶ Initiativet, der ikke stod alene (jf. det følgende), vidnede om, at Lannung synes at have været ikke så lidt nervøs med hensyn de forestående forhandlinger i FN om Grønlandssagen. Hans resolutionsudkast var tænkt som en afstivning af den danske regerings position, og forbilledet var formentlig den lignende erklæring, som Surinams parlament – med begrænset succes, som vi har set – havde udsendt til støtte for den hollandske regering i forbindelse med cessationsforhandlingerne om Surinam og De Hollandske Antiller. Grønlandsdepartementet videresendte udkastet til udenrigsministeriet og erklærede – adspurgt – at man var indforstået med udkastet, hvis udenrigsministeriet ikke havde betænkeligheder. Men det havde ministeriet absolut.

Finn Friis gjorde i sin indstilling opmærksom på, at initiativet kom fra Lannung, og han tilkendegav en vis forståelse for, at Lannung, hvis grundige kendskab til FN-miljøet loyalt blev refereret, ønskede at være sikret mod alle eventualiteter under de kommende forhandlinger i efteråret 1954. ”Dette forklarer hans initiativer med hensyn til tilstatedeværelse af grønlandske sagkyndige, hans bemærkninger med hensyn til affattelsen af Danmarks afsluttende beretning og senest det i nærværende notits omtalte forslag”. Men derefter gjorde Friis opmærksom på, at Eske Brun og delegationen i New York havde været enige om, at sagen ikke skulle slås for stort op. En sådan resolution kunne også komme til at se ud som ”bestilt arbejde”. Hans afgørende pointe var dog, at regeringen i brevet til generalsekretæren fra september 1953 havde erklæret at beslutte at ophøre med indsendelse af rapporter. ”Vort principielle synspunkt er, at denne erklæring ikke kan anfægtes af eventuelle diskussioner eller beslutninger i FN”, hed det videre. Han foreslog afslutningsvis, at der blev holdt et møde – med Lannungs deltagelse – hvor man diskuterede taktikken for den forestående behandling i 73 e-udvalget. Den nuværende stykkevis behandling forekom ham ikke tilfredsstillende.⁷

Lannung gav dog ikke uden videre op. Efter at have fået kendskab til udenrigsministeriets avisende holdning til hans initiativ gjorde han i et brev af 6. juli til Grønlandsdepartementet – afsendt fra en sygestue på Kommunehospitalet i København – opmærksom på, at han allerede

⁵ Kopi af indberetning (nr. 321) af 27. maj 1954, signeret af Borberg. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 5. – Der var på mødet enighed om, at det formentlig ville være tilstrækkeligt med grønlandsk tilstatedeværelse i 73 e-udvalget og altså ikke under behandlingen i 4. udvalg. Delegationen skulle heller ikke tage initiativ til at få fastlagt en bestemt dato for starten af Grønlandssagens behandling. Skulle de grønlandske repræsentanters tilstatedeværelse ”mod forventning” være nødvendig under møderne i 4. udvalg, kunne de rejse til New York igen. Eske Brun mente, at det ikke ville volde vanskeligheder at få amerikanerne til at sørge for transporten.

⁶ Otto Jensen til Finn Friis 12. juni 1954 med vedlagt resolutionsudkast. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 5. – Med Svenningsens påskrift af 14. juni, hvor han udbeder sig udkast til svar.

⁷ *Ad Grønlandsdepartementets skrivelse af 12. juni 1954.* Referat ved Finn Friis af 16. juni 1954.- Med accept af A. Mørch den 17. juni 1954 og avisende brev fra Nils Svenningsen til Grønlandsdepartementet af 17. juni 1954, hvor der yttedes ”stærk tvivl” om, hvorvidt det nu var opportunt at lade landsrådet fremkomme med en udtalelse. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 5.

sidste efterår i New York over for Eske Brun og afdelingschef Finn Nielsen havde forslået, at der til brug i 4. udvalg forelå en tilkendegivelse, hvoraf det kunne ses eller udtrykkelig blev nævnt, ”at grønlænderne udøvede deres selvbestemmelsesret, den gang de gik ind for integrationen, samt at grønlænderne ubetinget ønsker, at indsendelse af oplysninger i henhold til artikel 73 e ophører, da sådan indsendelse ikke kan forenes med, at grønlænderne nu har opnået a full measure of self-government”[Lannungs understregninger]. Lannung havde altså udvidet sit forslag med et nyt punkt vedrørende den af grønlænderne udøvede selvbestemmelsesret, et punkt han tilsyneladende savnede i de hidtil udsendte erklæringer.

Eske Brun sendte brevet videre til afgørelse i udenrigsministeriet, hvor man straks bemærkede, at Lannung havde indført et helt nyt punkt vedrørende selvbestemmelsesretten og også ønskede, at de grønlandske repræsentanter skulle være til stede ved møderne i 4. udvalg. Udspillet blev modtaget lige så negativt som det tidligere initiativ fra Lannungs side fra juni.⁸ Først i slutningen af august fulgte afslaget til Grønlandsdepartementet i form af et yderst urbant referat, hvor enigheden mellem Grønlandsdepartementet og udenrigsministeriet omkring taktikken i Grønlandssagen blev konstateret punkt for punkt.⁹

Et sidste ikke uvæsentligt punkt var, hvem der skulle repræsentere Danmark i 73 e-udvalget. Eske Brun tilkendegav, at han ønskede sig og Sveistrup tilmeldt som suppleanter. I udenrigsministeriet stillede man to muligheder op, nemlig at enten Borberg eller Lannung blev repræsentant. Men man var klar over, at hvis man ville have Lannung med, var det nødvendigt at anmelde ham som repræsentant. Men det hed også, at spørgsmålet, om Lannung kunne tilbydes posten, ”må formentlig i første række afgøres ud fra politiske hensyn”. Det vil sige, at sagen skulle afgøres af udenrigsminister H.C. Hansen. Udenrigsministeren havde med begrænset held søgt at irttesætte Lannung i sagen om forordet til den af Sveistrup udarbejdede dansk-grønlandske pjece. Det skal være usagt, om dette var styrende for indstillingen, eller om Lannungs andre politiske hverv – ikke mindst hans arbejde i Europarådet i Strasbourg lagde beslag på hans kræfter - men lederposten blev i begyndelsen af august besat med en person, der ikke havde været forslået, nemlig gesandt Birger Dons Møller fra FN-delegationen. Det fremgik i forbindelse med besættelsen, at Borberg havde orlov. Lannung syntes altså at være gledet ud af billedet. Under hvilke nærmere omstændigheder fremgår ikke af udenrigsministeriets kildemateriale.

En sidste markering af de danske positioner skete på højt politisk niveau på det nordiske udenrigsministermøde i Reykjavik den 30. og 31. august 1954, hvor Danmarks ophør med indsendelse af oplysninger vedrørende Grønland også var på dagsordenen (som pkt. 18).

⁸ Afskrift af Lannungs brev til Finn Nielsen 6. juli 1954. Afskriften er videresendt til udenrigsråd Axel Mørch; referat ved Finn Friis af 30. juli 1954. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 5. – I sit referat af 30. juli skrev Friis, at det var ”overflødig og uønskeligt” at fremkalde en ny debat i landsrådet om sagen. Han skrev videre: ”Det er sikkert rigtigt, at artikel 73 e-udvalget og plenarforsamlingens 4. udvalg vil lægge vægt på spørgsmålet om, hvorvidt den fra dansk side valgte fremgangsmåde med grundlovsændringens forelæggelse for landsrådet har givet grønlænderne tilstrækkelig mulighed for effektivt at udøve en sådan selvbestemmelsesret. Ved bedømmelse heraf må vi kunne henvise til de i landsrådet stedfundne forhandlinger, som in extenso er blevet udsendt til F.N.’s medlemmer. Det forekommer i hvert fald tvivlsomt, hvorvidt en nu vedtaget, fra den danske regerings side fremkaldt erklæring fra landsrådet kan føje noget afgørende element til det foreliggende materiale”.

⁹ Referat ved Alex Mørch af 29. august 1954. Oversendt til Finn Nielsen. Ifølge stempel forelagt udenrigsministeren. RA, UM. 8.U.83.a., pk 5.

H.C. Hansen gav på mødet i Reykjavik en kort skitse af udviklingen siden indsendelsen af notifikationen til generalsekretæren. Han omtalte i den forbindelse faktordiskussionen og bemærkede, at der ikke var opnået enighed om, hvem det tilkom at træffe afgørelse i en cessationssag: den administrerende magt, plenarforsamlingen eller begge i forening. Efter dansk opfattelse skulle plenarforsamlingen nøjes med at tage den danske meddelelse til efterretning. Udenrigsministeren sluttede med at sige, at sagen vedrørende Grønland skulle ligge så klar, at der ikke burde kunne være vanskeligheder ved at få vedtaget en rimelig resolution om indberetningspligtens ophør. Skulle der opstå vanskeligheder, håbede man på de øvrige nordiske delegationers ”forståelse og støtte”.¹⁰ På mødet i Reykjavik fik Danmark tilslagn om støtte fra Norge og Sverige, medens der ikke blev tilkendegivet nogen stillingtagen fra islandsk side. Dette hang sammen med den uafklarede situation i det islandske Alting vedrørende Islands påståede juridiske ret til rådighed over dele af Grønland,¹¹ et spørgsmål der flere gange var blevet bragt op i Altinget af nationalistiske kræfter i det islandske politiske miljø og havde været genstand for kommissionsbehandling. For de islandske krav på Grønland se anneks II.

Det samme ønske blev tilkendegivet over for de amerikanske myndigheder. Under et møde i København den 6. september 1954, hvor Danmark - som i tidligere år - af en repræsentant fra den amerikanske ambassade fik overleveret de amerikanske positioner med hensyn til emnerne på dagsordenen under de forestående møder i FN, benyttede udenrigsministeriet chancen til at udtale, at man håbede på den amerikanske regerings forståelse og samarbejde i sagen om indstilling af rapporteringen vedrørende Grønland.¹²

Alt i alt må de ovenfor nævnte appeller om støtte siges at have en vis rutinepræget karakter, der formentlig afspejlede en forventning i udenrigstjenesten om, at man havde en god sag at forhandle i FN.

Mødet i 73 e-udvalget

Som i de foregående år blev der holdt et formøde i New York (18. aug. 1954) mellem de administrerende magter som forberedelse til årets behandling af kolonispørgsmål i 73 e-udvalget og i 4. udvalg. Ved mødet erklærede både Storbritannien og Frankrig, at de på forskellig vis ville tage forbehold mod tendenser til under møderne at gå uden for rammerne for FN-pagten og for kommissoriet for udvalget. Det var opfattelsen på mødet, at Grønlandssagen ville påkalde sig betydelig interesse i udvalget. Hovedtemaet var imidlertid de økonomiske forhold i de ikke-selvstyrende områder, og hovedindstillingen på mødet var, at Grønlandssagen burde udskydes til efter dette. Der var fuld forståelse for et dansk ønske om først at få Grønlandssagen behandlet efter, at de to grønlandske repræsentanter var nået frem. Under mødet gav flere af landene tilslagn om bistand til at sondere stemningen blandt de ikke-administrerende magter med henblik på fremsættelse af et resolutionsforslag, hvor en eller flere af disse var medforslagsstillere.¹³

¹⁰ Talepunkt udarbejdet af Finn Friis 20. august 1954. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 5. – Talepunktets formulering om kompetencespørgsmålet lyder som følger: ”Fra dansk side har man stadig hævdet, at den administrerende magt selv, under hensyntagen til den foreliggende forfatningsmæssige situation, er kompetent til at afgøre, om der består indberetningspligt for et område. Efter vor opfattelse bør plenarforsamlingen da nøjes med at tage den danske efterretning til godkendelse”.

¹¹ Oversættelse (fra *Tíminn* 20. november 1954) af den islandske udenrigsministers tale ved altingsforhandlingerne om afstemningen i FN vedrørende Grønland. Kopi i RA, UM. 8.U.83.a., pk. 6.

¹² Referat af 8. september 1954 ved F. Schøn. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 6.

¹³ Referat af mødet ved Dons Møller af 19. august 1954. RA, UM. 119. M. 2., pk. 8.

Inden mødets afholdelse havde Belgien tilkendegivet over for de administrerende magter, at det heller ikke i år agtede at lade sig repræsentere ved mødet i artikel 73 e-udvalget. Den belgiske gesandt i København mødte op i udenrigsministeriet den 16. august 1954 og meddelte, at Belgien ikke ville lade sig repræsentere ved det forestående møde i 73 e-udvalget. Samtidig afleverede han eksemplarer af en ny belgisk publikation om den såkaldte ”belgiske tese” og udalte interesse at blive bekendt med de danske synspunkter vedrørende denne.¹⁴ Finn Friis havde under mødet sagt, at man i høj grad var enig med Belgien vedrørende den belgiske tese, men at Danmark på grund af Grønlandsspørgsmålet ville være noget tilbageholdende under den forestående plenarforsamling med hensyn til mere kontroversielle spørgsmål. Den overordnede danske tolkning, der allerede var blevet udtrykt i maj 1954 – hvor gesandten også officielt havde afleveret to pjecer om den belgiske tese og bedt om de danske synspunkter – var, at der var tale om et større belgisk fremstød i kolonisagen.¹⁵

Ved åbningen af mødet i 73 e-udvalget den 20. august blev det efter dansk anmodning vedtaget – uden afstemning – at dagsordenens pkt. 9 om ophør af indsendelse af oplysninger om Grønland skulle behandles snarest muligt efter de grønlandske rådgiveres ankomst til New York. Under en samtale med udvalgets formand irakeren Awni Khalidy og vicegeneralsekretær Hoo kom det frem, at det ville være godt, hvis drøftelsen om Grønlandsspørgsmålet kunne begynde 1. september eller snarest derefter.

Ved mødets indledning fremsatte Storbritannien og Frankrig den på formødet bebudede advarsel mod udvidelse af udvalgets kompetence. Storbritannien henviste til sine forbehold desangående fra 1950 og 1953, og Frankrig erklærede, at det kun ville medvirke, så længe udvalget holdt sig strengt til reglerne. Brasilien erklærede, at det tog afstand fra den franske udtalelse. Efter en række forbemærkninger gik man derefter over til hovedtemaet for dette års møder i udvalget: de økonomiske forhold i de ikke-selvstyrende områder.¹⁶

På mødet den 3. september uddeltes til mødedeltagerne årets grønlandsrapport i den engelske version, udenrigsministeriets lille bog ”Greenland”¹⁷ samt Sveistrups tidligere omtalte lille bog på dansk og grønlandsk om FN. Eske Brun ledsagede uddelingen af publikationerne med

¹⁴ Ifølge ”den belgiske tese” burde de principielle bestemmelser i FN-pagtens artikel 73 være gældende i langt større udstrækning, end tilfældet var. Der burde indsendes oplysninger til FN ikke blot af de regeringer, der administrerede oversøiske ikke-selvstyrende områder, men af alle stater inden for hvis område, der levede befolkningsgrupper, der kulturelt stod på så lavt et stade, at de ikke havde forudsætninger for at styre sig selv. Ifølge belgisk opfattelse fandtes sådanne underudviklede befolkningsgrupper i omrent halvdelen af medlemsstaterne. – Den for en række store stater meget mere bekvemme ”saltvandsteori”, der navnlig var udviklet af Sovjetunionen, havde dog et stort flertal bag sig i FN. Dens hovedforudsætning var kort fortalt, at der skulle være hav mellem et moderland og en besiddelse, forend rapportering til FN skulle finde sted.

¹⁵ Referat ved Finn Friis af 17. august 1954 med kontinuation den 20. august 1954. RA, UM. 119.M. 2., pk. 8. – Publikationen, der blev afleveret var F. van Langenhove, *La question de aborigènes aux Nations Unies. La Thèse belge*. I kontinuationen af referatet refererede Friis indholdet af publikationen og skrev, at eksemplarer af den ville blive sendt til den danske delegation i New York og til Lannung.

¹⁶ Indberetning af Dons Møller af 25. august 1954. Følgebrev af samme dato underskrevet af Borberg. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 5.

¹⁷ Den lille bog (167 sider) var et officielt dansk informationsskrift. Bogteknisk var den med sine gode illustrationer vellykket. Den kan karakteriseres som et velredigeret propagandaskrift, der fremlagde danske hovedpointer i Grønlandssagen over for den engelsksprogede verden. Den rummede et kapitel om selve landet (ved Kjeld Rask Therkildsen), om administration (ved Eske Brun), om grønlaenderne før og nu (ved Kale Rosing), om grønlandsk kultur (ved Frederik Nielsen), om grønlandsk dagligliv (ved V. Borum), om erhvervsforhold og beskæftigelse (ved Kjeld Rask Therkildsen), om Østgrønland (ved Ejnar Mikkelsen), om den videnskabelige udforskning af Grønland (ved Gunnar Seidenfaden).

bemærkninger og benyttede lejligheden til at præsentere de netop ankomne grønlandske repræsentanter Augo Lynge og Frederik Lynge samt landshøvdingen over Grønland Poul Lundsteen.

De egentlige drøftelser af dagsordenens punkt 9 a om indstilling af oplysninger vedrørende Grønland startede først den 7. september og indledtes med en længere tale om udviklingen af de dansk-grønlandske relationer. Derefter drøftedes dagsordenspunktet den 7. og 8. september, der resulterede i fremsættelsen af et resolutionsforslag – forslagsstilleren var Brasilien, medens Indien og Guatemala blev medforslagsstillere. På mødet den 9. september blev resolutionsforslaget efter en drøftelse enstemmigt vedtaget. En række stater tog dog forhold med hensyn til enkeltheder i forslaget. Alt blev afviklet i en venlig og stilfærdig atmosfære. – Den følgende gengivelse af debatten bygger på det fyldigste FN-referat, nemlig *Summary Record*, der efter Iraks ønske blev gjort ekstra omfattende i Grønlandssagen. I de tilfælde, hvor den fulde tekst til et indlæg foreligger – det gælder Eske Bruns, Frederik Lynges og Augo Lynges indlæg – benyttes denne dog som grundlag for referatet i udredningen.¹⁸

Ser vi nærmere på drøftelsernes indhold, blev de indledt den 7. september af Eske Bruns med en lang tale om udviklingen i forholdet mellem danskere og Grønlændere og om baggrunden for, at Danmark betragtede sit ansvar i henhold til pagtens kapitel XI som ophört og nu trådte ud af 73 e-udvalget.¹⁹ Der var tale om Eske Bruns første store FN-indlæg.

Der blev ikke i talen fremlagt nye elementer – hvilket vel heller ikke kunne ventes i en tale, der var blevet til i denne sene fase af forløbet. Talen rummede positioner og tolkninger, der var velkendte fra tidligere danske indlæg i Grønlandssagen, hvad enten de kom fra Lannungs mund eller var indeholdt i Grønlandsdepartementets og udenrigsministeriets forskellige tekster. I overensstemmelse med de danske positioner i Grønlandssagen var der næsten ingen omtale af FN, og slet ingen af faktorlisterne, selv om talen – lige som i øvrigt det danske memorandum fra september 1953 – i høj grad var disponeret ud fra hensynet til faktorlisternes kriterier.

Var indholdet således ikke nyt, var formuleringerne til gengæld ikke uden interesse. I talen gjorde Bruns således gældende, at ”Grønland aldrig [har] været nogen koloni i den klassiske forståelse af dette udtryk. Grønland har faktisk, lige siden det blev opdaget for 1000 år siden, været forbundet med et af de nordiske riger, og var, da De forenede Nationers pagt blev

¹⁸ Committee on Information from Non-Self-Governing Territories. Fifth Session. *Summary Record* af møde 102, 103, 104 og 105 holdt henholdsvis 7., 8., 9. og 13. september 1954 (A/AC.35/SR.102, 103, 104 og 105 af henholdsvis 22. september, 23. september, 22. september og 29. september 1954). *Summary Records* blev oversendt til udenrigsministeriet med følgebrev af Borberg, New York den 8. oktober 1954. Alt findes i RA, UM. 119. M. 2.b., pk. 2. – *Summary Record* af møde 102, 103 og 105 findes tillige i RA, Hermod Lannung privatarkiv, kasse 15, læg 4. – Et kortere referat af møderne findes i *Report of the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories*. General Assembly. Official Records: Ninth Session. Supplement No. 18 (A/2729), s. 6-8.

¹⁹ *Udtalelse fremsat den 7. september 1954 af departementschef Eske Brun i De Forenede Nationers udvalg vedrørende oplysninger om ikke-selvstyrende områder* (10 maskinskrevne sider). Sendt af Dons Møller den 29. september 1954 til Alex Mørch. RA, UM. 8.U.83.a., pk. 6; FN-referatet af talen findes på A.AC.35/SR. 102 af 22. september 1954 (det er på ca. 2 1/2 side). – Det fremgår af udråbstegn i tekstsens danske version, at udenrigsministeriet ikke overså Bruns kritik af, at Grønland var blevet anmeldt som koloni. - Det fremgår af følgebrevet til Mørch, at oversættelsen af Bruns indlæg tilbage til dansk skete til benefice for de to grønlandske folketingsmedlemmer. - Den fulde engelske tekst: *Statement by Eske Brun, Head of the The Greenland Department, Member of the Delegation of Denmark to the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories*. United Nations Press Release PM/2828. 7. September 1954. RA, UM. 119. M.2.b., pk. 2. Den findes også i RA, Hermod Lannung privatarkiv, kasse 15 Grønland I, læg 4.

underskrevet, en del af Danmark. Man fandt da (teksten i FN-referatet lyder: "it was then felt"), at Grønland faldt ind under udtrykket i pagten: "ikke selvstyrende områder". Der var dog næppe mange af tilhørerne, der opfattede den brod, der lå gemt i den sidste linje. Det var en camoufleret kritik fra Grønlandsdepartementets side af, at "man" havde kunnet betragte Grønland som en dansk "koloni" og havde tilskyndet til, at Danmark begyndte at indsende rapporter om Grønland som kolonimagt. Bruns formulering er dog så generelt holdt, at det ikke lader sig afgøre, om hans udbrud var rettet mod udenrigsministeriet (og i så fald især mod Kauffmann, der jo var delegationsleder i 1946 og havde fundet det opportunt at anmeldе Grønland som koloni), eller om den især var rettet mod de kolonimagter, der øvede det ydre pres på Danmark i sagen i 1946, primært USA.

Interessant er også det næste afsnit i talen, der handlede om adkomsten til Grønland siden 900-tallet. Det hed: "Grønland blev kort efter sin opdagelse i det 10. århundrede bebygget af skandinaviske indvandrere (i FN-referatet: Scandinavian immigrants). Da disse indvandrere kom til landet, var det et ubeboet land, selv om der var spor af en tidligere bebyggelse af eskimoer. De nordiske indbyggere (i FN-referatet: the Norsemen) levede i landet i omkring 500 år, hvorefter de uddøde eller gik op i en ny bølge af indvandrere, eskimoerne, som kom fra Canada.²⁰ Politisk hørte disse nordiske kolonister sammen med Island, og sammen med Island kom Grønland under den dansk-norske krone for endelig i 1814, da Danmark og Norge skiltes, at blive hos Danmark. Selv i de århundreder, da der ikke var nogen regelmæssig forbindelse mellem Europa og Grønland, betragtede de danske konger sig altid som konger over Grønland og flere af disse konger forsøgte med mere eller mindre held at udsende ekspeditioner til landet".

En række af formuleringerne her kunne debatteres og kritiseres, men Eske Brun var næppe ude på at præstere en historisk analyse. Det budskab han ønskede at formidle i udvalget var, at Grønland var et *indvandringsland*. Der havde ikke været en ubrudt befolkningsmæssig og beboelsesmæssig kontinuitet på Grønland. I historisk tid kunne der ifølge ham konstateres først en nordisk indvandring og senere og overlappende med den en ny eskimoisk indvandring fra Canada. Men statsretligt betragtet havde de danske konger i ubrudt linje siden senmiddelalderen betragtet sig som suveræner over Grønland og havde tilkendegivet dette. Det sidste forhold var et nævneværdigt argument, som dog ikke ses fremført, da embedsmændene havde deres strid om Grønlands statsretlige status i 1946 (og senere) foranlediget af kravet om indsendelse af rapporter til FN om Grønland.

Eske Brun gik derefter over til at omtale Hans Egedes indsats, der i udgangspunktet var ment som en indsats blandt de gamle nordiske indbyggere. Det kulturelle og økonomiske arbejde, Hans Egede indledte blandt de mennesker, han fandt på Grønland, eskimoerne, havde været normdannende for den danske indsats i Grønland. Det grønlandske liv var i århundreder baseret

²⁰ En lidt mere korrekt beskrivelse findes i indberetningen til FN om Grønland 1954, hvor det under "B History" hedder: "Et par århundreder før nordboernes ankomst til Grønland var eskimoiske folk, hvis oprindelse formodentlig må søges i Asien, vandret ind i landet over Nordamerika. Eskimoerne voldte dog ikke vanskeligheder for de første nordboere. Disse fandt ganske vist spor af en fremmed race, men alt tyder på, at der ikke har været nogen fast eskimoisk bebyggelse i Sydgrønland omkring år 1000". Tekst i RA, GS, Efteraflevering 1987, pk. 15. - Den nuværende opfattelse af disse forhold bygger på arkæologiske undersøgelser især i 1990'erne. Ifølge disse indvandrede inuitter fra Dorset-kulturen i Grønland i 700-tallet. Senere kom indvandrere fra den såkaldte Thule-kultur til Grønland. Der er tegn på, at Dorset- og Thule-kulturen kan have eksisteret samtidigt i Smith Sund-regionen i 1100- og 1200-tallet. Tilsyneladende forsvinder Dorset-kulturen i 1200-tallet. De "skrællinger", som nordboerne omtaler, kan have været fra begge kulturer. Jf. Hans Christian Gulløv, red., *Grønlands Forhistorie*, 2. opdag 2005, s. 177, 217.

på sælfangst, der i Grønland var ”udviklet til et teknisk højdepunkt, som intet jægerfolk i verden har overgået”. Han forestillede sig dette tidsrum som en lykkelig periode og hævdede, at det i 200 år havde været den danske politik ”at prøve på at opretholde den lykkelige tilstand”. Når grundloven ikke var blevet udstrakt til Grønland i 1849 skyldtes det beskyttelseshensynet. Dette effektueredes gennem afskærmning mod den indflydelse udefra, der så mange steder i verden havde medført primitive folks undergang, og ved at støtte bestræbelserne for at fortsætte ”deres nedarvede liv så uforstyrret som muligt”. Samtidigt begyndte man i 1850’erne at indføre et lokalt selvstyre, og i 1850’erne blev analfabetismen praktisk taget udryddet og havde været det siden.

Klimaændringen omkring 1920 ændrede helt på forholdene, idet sælen blev sjældnere, og man blev nødt til at leve af fiskeri, der ikke havde været aget i fangerkulturen. Dette krævede en mentalitetsændring. Han skildrede herefter introduktionen af en ny politik efter krigen, der ifølge Brun introduceredes i nøje overensstemmelse med den grønlandske befolknings ønsker, som de blev utalt gennem deres valgte repræsentanter. Den økonomiske og kulturelle revolution, Grønland stod midt i dag, blev ikke påtvunget af moderlandet, men af naturen. Der måtte findes en ”ny civilisation for Grønland”, og for Danmark var det naturligt at prøve at skabe forhold i Grønland, der svarede til forholdene i den øvrige del af Danmark. Dette var en meget stor opgave, da Grønlands befolkning var spredt over et område så stort som det halve Vesteuropa. Samtidig blev det ikke længere den danske politiks hovedopgave at beskytte grønlænderne, men at føre dem ind i det danske samfund som en ligeberettiget del og give dem en tilsvarende livsform.

Til sidst takkede Eske Brun for de år, Danmark havde deltaget i arbejdet i 73 e-udvalget og for det gode samarbejde med FN’s sekretariat og for de personlige kontakter, der var gjort under arbejdet i udvalget. Det var med beklagelse, at man sagde farvel.

Efter Bruns tale bød udvalgets formand (*Iraks Khalidy*) på udvalgets vegne de grønlandske medlemmer af den danske delegation velkommen til udvalget. Ifølge irakeren var det generalforsamlingens pligt at påse, at når et territorium havde opnået et fuldt mål af selvstyre, at selvstyret så var effektivt og virklig. I den sammenhæng havde de grønlandske medlemmers tilstedeværelse dyb symbolsk betydning. Lannung var ikke til stede ved mødet, men hans ånd svævede over mødets åbning, for ifølge det officielle FN-referat udtalte Khalidy, at den danske regerings meddelelse om ophør af indsendelse af oplysninger udgjorde det første eksempel på praktisk anvendelse af resolution 742 (VIII) og ville blive overvejet i det mellemfolkelige samarbejdes ånd, som hr. Lannung, den tidligere danske repræsentant, ville billige. Han håbede, at den danske repræsentant ville overgive til den danske regering udvalgets værdsættelse af Lannungs arbejde i tidligere samlinger. Uudtalt lå der vel i Khalidys omhyggelige formuleringer om Lannungs fortjenester en undren over, at Danmark ikke havde valgt hans gamle bekendt til delegationsleder i denne for landet vigtige sag.²¹

Den *indiske* repræsentant (Singh) tog – som næsten alle repræsentanterne for de ikke-administrerende magter – udgangspunkt i den seneste faktorliste. Udvalget var forpligtet til at undersøge i lyset af faktorliste 742 (VIII) oplysninger fra alle regeringer til støtte for erklæringer om, at et territorium ikke længere behøvede at blive beskyttet af pagtens kapitel XI. Han sagde, at de oplysninger, Danmark havde givet, viste at befolkningen i Grønland var ”fully literate”, og

²¹ For det nære samarbejde mellem Lannung og Khalidy se Finn Petersen, *Grønlandssagens behandling i FN 1946-54*, 1975, s. 42.

at den især efter indførelsen af reformerne i 1950 havde vide muligheder for at udtrykke sin politiske mening.

Han fandt som følge heraf, at den vigtigste faktor i listens tredje del, der omhandlede integration i moderlandet eller et andet land, A I var adækvat dækket. B I var ifølge inderen også rigeligt dækket gennem den grønlandske overrepræsentation i det danske parlament De oplysninger, der forelå, synes at antyde fuld overensstemmelse med de faktorer vedrørende indre konstitutionelle forhold, der var opregnet i tredje dels afsnit C. Men komiteen skulle overveje, om der i dette tilfælde var overensstemmelse vedrørende A 2 og C 2 (vedrørende valgfrihed og lokale rettigheder og status).

Det var hans opfattelse, at der behøvedes nye og mere omfattende procedurer til at behandle disse sager, og han luftede som muligheder nedsættelse af ad hoc-udvalg og afsendelse af FN-missioner til det pågældende område. Dette var ikke for at overvåge eller kritisere, men for at fjerne enhver tvivl om den fulgte fremgangsmådes korrekthed og tillige som en lykønskningsgestus.

Den indiske repræsentant spurgte, om der i FN var modtaget meddelelser, der bestred gyldigheden af ændringen af Grønlands status. Han bad om, at FN-sekretariatets svar på dette spørgsmål blev optaget i udvalgets rapport. Til sidst sagde han, at han ville slutte sig til formandens velkomst til de grønlandske medlemmer af den danske delegation. Det gjaldt dem både som individer og som indikatorer på, at Danmark delte princippet, at afhængige områders befolkning skulle deltage i alle afgørelser vedrørende deres territorier.

Vicegeneralsekretær Hoo svarede hertil, at der ikke var modtaget andre meddelelser i FN vedrørende Grønlands status end dem, der var kommet fra den danske regering.

Iraks repræsentant (Al-Jamali) ønskede nærmere oplysninger med hensyn til de skridt, den danske regering havde taget med hensyn til at udstrække valgretten til folketinget til Nord- og Østgrønland og i hvilket omfang, regeringen havde taget faktorlisten i resolution 742 (VIII) i betragtning ved sin beslutning om at ophøre med at indsende beretninger.

Indonesiens repræsentant (Miss Roesad) ønskede oplyst, om landsrådets beføjelser var begrænset til overvejelser og anbefalinger; om folketinget havde vedtaget lovforslag, der ikke tidligere havde været fremlagt eller hvis tekst landsrådet havde forkastet; om landsrådet kunne behandle andre sager end dem, folketinget og regeringen havde overladt til det.

Fra *hollandsk* og *britisk* side kom – ikke uventet – uforbeholden støtte til den danske beslutning. Den hollandske repræsentant (Spits) sagde, at det stod klart på grundlag af det oversendte materiale, at Grønlands nye status var opnået efter fulde konsultationer med territoriets indbyggere og som opfyldelse af deres ønsker. Generalforsamlingen burde i overensstemmelse hermed erkende denne status og rose den danske regerings kluge politik. Hollænderen gik nærmere ind på udtrykket ”a full measure of self-governance”, som det aldrig var lykkedes for FN at definere. Han tilføjede, at i praksis var selvstyre mere en kendsgerning end et princip. Grønlands frie tilknytning på lige fod til moderlandet, den passende repræsentation i det danske parlament og skabelsen i Grønland af egne administrative organer var en tilstrækkelig indikation på, at selvstyre var nået, og at indstilling af oplysninger var berettiget. Danmarks eksemplariske overholdelse af demokratiske institutioner var en garanti for, ligestillingen ville blive opretholdt.

Den britiske repræsentant (Gidden) ønskede også de grønlandske medlemmer af den danske delegation velkommen. Man skulle gratulere det grønlandske folk og den danske regering med, at Grønland havde fået fuldt selvstyre. Det var en hyldest til dansk klogskab og til den grønlandske befolknings modenhed. Den britiske delegation glædede sig over, at målsætningen i pagtens kapitel XI var fået i endnu et tilfælde.

Burmas repræsentant (Hla Aung) indledte med at takke Danmark for aktivt samarbejde i udvalget og udtrykte glæde over tilstedeværelsen af de grønlandske medlemmer. Grønlandssagen rejste principielle spørgsmål og udgjorde et vigtigt præcedensskabende tilfælde. Han mindede om, at da den hollandske regering i 1953 ophørte med at rapportere om Surinam og De Hollandske Antiller, havde delegationen følt, at visse faktorer manglede. Ifølge resolution 742 (VIII) påhvilede det udvalget at sikre, at visse af de faktorer, der var opregnet i listen, var til stede i Grønlands tilfælde. Hvis de var, ville den danske regerings beslutning være berettiget.. I tilfældet Grønland måtte sagen bedømmes ud fra faktorlistens tredje del. Danmark havde forsikret udvalget om, at den grønlandske befolkning frit havde kunnet udtrykke sine synspunkter. Han spurgte i den forbindelse, om der var afholdt folkeafstemning i Grønland for at man kunne konstatere den almindelige opfattelse; denne metode forekom ham at være den mest demokratiske. Han spurgte også, om der var mulighed for Grønlands befolkning til senere at ændre sin status som anbefalet af generalforsamlingen. Med hensyn til de geografiske hensyn i faktorlisten, A 3, påpegede han betydningen af gode samfærdselsforbindelser. Han spurgte, hvad den danske regering havde gjort eller ville gøre for at tilvejebringe hurtige og billige trafikforbindelser mellem Grønland og København.

Indonesiens repræsentant (Roesad) takkede for den fulde dokumentation, Danmark havde leveret, og roste Danmark for at havde inkluderet grønlandske repræsentanter, der som hun forstod, var blevet valgt for at forklare deres stilling (position) for udvalget. Der var her skabt en vigtig præcedens. Hun påskønnede generelt Danmarks indsats i udvalget og mindede om, at Danmark var den eneste af de administrerende magter, der havde inviteret generalsekretæren til at sende en mission til et territorium for at se, hvorledes Danmark opfyldte sine forpligtelser i henhold til kapitel XI. (Der var tale om en ikke helt korrekt gengivelse af formen for vicegeneralsekretær Hoos og direktør Bensons besøg i Grønland i 1950, jf. omtalen af dette i kapitel 8).

Hun var enig med den indiske repræsentant i, at sagen skulle undersøges i lyset af den seneste faktorliste og i særdeleshed de generelle faktorer, der var opregnet i listens tredje del, sektion A. Hun ville gerne rette opmærksomheden mod faktoren "political advancement" (tredje del, A 5). Den kendsgerning, at politisk modenhed afhæng af en befolknings uddannelsesmæssige niveau og at der som følge af Danmarks "remarkable educational policy", som hun udtrykte det, ingen analfabeter var i Grønland, førte til den slutning, at befolkningen havde opnået tilstrækkelig politisk modenhed til at kunne bestemme sin fremtidige status med forstand (intelligently). Hun bemærkede dog, at den grønlandske befolkning ikke havde truffet sin afgørelse gennem en folkeafstemning i modsætning til, hvad der havde været tilfældet i Danmark i 1953. Hun ville hilse oplysninger velkomne om den måde, hvorpå grønlænderne havde kunnet udtrykke deres synspunkter på integrationen med moderlandet. Hun ønskede også at få forklaret det grønlandske landsråds beføjelser. I modsætning til Burma anbefalede hun, at man fulgte samme fremgangsmåde som i Puerto Rico-sagen og overlod det til plenarforsamlingen at træffe den endelige afgørelse.

USA’s repræsentant (Gerig) roste Eske Bruns indlæg. Dennes udtalelser om et lille og modigt folks historie og liv, der indtil for nyligt havde boet langt fra ”the world’s highways”, havde været lige så bemærkelsesværdige som de havde været fascinerende, fordi de viste, at menneskelige relationer baseret på gensidig forståelse og gensidig respekt uundgåeligt måtte føre til et lykkeligt resultat. Den retlige status, som ændringen af grundloven skabte, var ikke forårsaget af nogen ny politik. Den var resultatet af en støt udvikling og udtryk for et oprigtigt ønske hos de to folk, der længe havde vænnet sig til at leve sammen.

Der kunne ikke være nogen tvivl om Danmarks gode hensigter eller om den grønlandske befolkningens ønsker om at blive en integrerende del af landet. Den grønlandske befolkning havde nydt fuld valgfrihed, som understreget af den danske repræsentant og de grønlandske medlemmer af den danske delegation, hvis tilstedeværelse han hilste velkommen. Han håbede, at det brasilianske resolutionsforslag, der endnu ikke var omdelt, ville afspejle disse grundlæggende kendsgerninger. Det var hans opfattelse, at der ikke kunne etableres en generel procedure, der kunne bruges i hvert enkelt tilfælde i disse cessationssager: ad hoc-udvalgets rapport havde erkendt, at de kriterier generalforsamlingen havde foreslået, kun skulle betragtes som indikatorer og ikke til brug i hvert tilfælde. Han anbefalede, at udvalget nøjedes med at vedtage en resolution, hvor generalforsamlingen blot noterede, at den nye grundlov retfærdiggjorde ophør af indsendelse af rapporter om Grønland eller udtrykte en mening herom. Hvis udvalget gjorde mere end det, ville det overskride sine beføjelser og sin dagsorden. Han takkede til sidst den danske delegation for dens værdifulde bidrag til samarbejdet, som udvalget desværre ville blive berøvet i fremtiden.

Guatemalas repræsentant (Arenales) understregede denne sags betydning som præcedens, idet afgørelsen ikke blot vedrørte Grønland, men ca. 178 millioner mennesker i 58 territorier. Hvor berettiget end den danske sag var, måtte den undersøges med den største omhu og yderste forsigtighed. Han erindrede om, at udvalget var pålagt ifølge resolution 742 (VIII) at studere en hvilken som helst dokumentation vedrørende ophør af indsendelse af oplysninger vedrørende Grønland og henviste til ordlyden (”...in the light of the list of factors...and other relevant considerations...”) i resolution 742 (VIII, paragraf 9). Han udtalte frygt for, at den grønlandske befolkningens synspunkter ikke var blevet helt respekteret (med hensyn til faktorlisten tredje del, afsnit A I), idet den nye danske forfatning indeholdt bestemmelser, som landsrådet havde udtrykt reservation med hensyn til. Han uddybede ikke dette nærmere.

Landsrådet syntes heller ikke at have fået noget mandat fra vælgerbefolkningen til at stemme for integrationen med Danmark. Han spurgte, om der havde været adgang for den grønlandske befolkning til at udtrykke sig med hensyn til forandringen i politisk status gennem en folkeafstemning, som det var normalt ved forfatningsændringer, og som det havde været tilfældet i Danmark. Han spurgte også, om den nye grundlov sikrede den grønlandske befolkning ret til at ændre sin nuværende retlige status. Han ønskede også oplyst, hvorledes befolkningen i Thule og Østgrønland havde været i stand til at udtale deres ønske om associering, når de ikke var repræsenteret i landsrådet. Hvad forstod den danske regering ved ”ligestilling” mellem Grønland og Danmark; der burde være afvigelser fra ligestillingen til fordel for Grønland. Til sidst sluttede han sig til tanken om afsendelse af ”visiting missions” til territorier, der opnåede fuld autonomi, og håbede, at den danske regering kunne støtte dette.

Iraks repræsentant (Al-Jamali) mindede om, at faktorer ifølge resolution 742 (VIII) ikke skulle tolkes som udgørende en forhindring for opnåelse af et fuldt mål af selvstyre. Faktorlisten var

anvendelig med hensyn til Grønland. Den skulle bruges som en guide og ikke som en streng forskrift, og selv om nogle af betingelserne, der skulle tages hensyn til, ikke var blevet fuldstændigt opfyldt, kunne generalforsamlingen ikke desto mindre afgøre, at oversendelse af oplysninger i henhold til kapitel XI skulle ophøre.

Han gjorde opmærksom på, at en af faktorerne vedrørte en befolknings frihed til at ændre sin nye status ved at udtrykke sin vilje gennem demokratiske midler. Denne frihed behøvede dog ikke nødvendigvis at blive opfyldt gennem en lovbestemmelse, der kunne være uforenelig med en moderne stats stilling, men hans delegation antog, at Danmark ville finde en egnet procedure, hvis befolkningen i Grønland ønskede at ændre sin status. Det var et imødekommede svar fra en ikke-administrerende magt over for den protest, som Dons Møller under sidste generalforsamling havde gjort mod den nye faktorlistes fortrydelsesparagraf.

Iraks repræsentant sagde, at Grønland i betragtning af dets beliggenhed, dets klima og dets lille befolkning – der gjorde det afhængig af omverdenen - udgjorde et af de sjældne eksempler på et land, der kunne og tilmed burde opnå autonomi gennem sammenlægning med en anden stat i henhold til resolution 742 (VIII). Han spurgte, om Danmark havde overvejet en ordning svarende til den, der var aftalt mellem USA og Puerto Rico, der på en gang ville knytte grønlænderne tæt til Danmark og samtidig tillod dem at bevare deres særlige identitet. Han spurgte også, hvilke forholdsregler, der under den nye grundlov var taget for at sikre fortsættelsen af de subsidier, som Grønland behøvede på grund af sine begrænsede ressourcer, og som Danmark havde ydet så generøst. Han lykønskede Danmark med at have bevaret Grønlands sproglige og kulturelle arv.

Med hensyn til proceduren ville han følge en hvilken som helst metode, udvalget skønnede passende, og mente, at den kunne tage form af en resolution. Han tilkendegav ønske om, at udvalgets rapport kom til at indeholde en fuld gengivelse af repræsentanternes indlæg, af de stillede spørgsmål og af de givne svar.

New Zealands repræsentant (Scott) bød også de grønlandske repræsentanter velkommen og takkede for den modererende indflydelse, medlemmer af den danske delegation – der nu skulle forlade udvalget - havde øvet i forbindelse med udvalgets arbejde. Det gjaldt især Mr. Lannung, hvis arbejde i udvalget og i 4. udvalg havde været så frugtbart. Han gentog udførligt New Zealands position, der var blevet udtrykt i 4. udvalg i 1953, at eftersom de administrerende magter var ansvarlige for de ikke-selvstyrende områder, var det op til dem at afgøre, hvornår de ville ophøre med atindsende oplysninger til FN. De var i en bedre position end nogen anden til at afgøre, om territorierne var selvstyrrende.

De dokumenter, Danmark havde afleveret vedrørende Grønland, viste ved undersøgelse, at de to lande frit havde indgået associering på lige fod ifølge grundloven af 5. juni 1953. Han kunne derfor give sin helhjertede støtte til den danske regerings beslutning. Den danske regering havde, som den newzealandske, altid vist, at den var dybt bundet til demokratiske principper og til sociale fremskridt. Med fuld tillid til det grønlandske folks fremtid fremsatte New Zealand sine bedste ønsker om succes.

Australiens repræsentant (Loomes) gratulerede den danske regering med den kluge beslutning og den grønlandske befolkning med det fremskridt, det havde gjort. Han hilste i særlig grad de grønlandske repræsentanters tilstedeværelse velkommen.

Han sagde, at den danske regering havde fulgt en strengt korrekt procedure. Den australske delegation havde aldrig haft nogen entusiasme med hensyn til den faktorliste, som nogle delegationer havde refereret til. Ifølge resolution 742 (VIII) skulle faktorlisten blot betragtes som en guide og ikke som vidnesbyrd i forbindelse med en endelig evaluering af et områdes status. Resolutionen sagde også, at hver konkret sag skulle overvejes og afgøres i lyset af de særlige omstændigheder. Han afviste tanken om oprettelse af et ad hoc-udvalg og udsendelse af en visiting mission. Udvalget var selv en slags ad hoc-udvalg nedsat af generalforsamlingen for at give indstillinger til denne og var kompetent til at foretage anbefalinger til generalforsamlingen i lyset af den meget udførlige dokumentation, Danmark havde givet. Ønskede man yderligere oplysninger, kunne man blot spørge de valgte repræsentanter for Grønlands befolkning, der havde gjort den lange rejse til New York for at stå til rådighed for udvalget. Det lå uden for udvalgets kompetence at kunne udsende visiting missions, der ikke var hjemlet i pagten. Han bad om, at den indiske repræsentant ikke ville presse på i dette spørgsmål.

Efter disse kommentarer, der banede vejen for det udarbejdede resolutionsudkast, fik de danske repræsentanter mulighed for at udtale sig og svare på nogle af de rejste spørgsmål.²² Den første, der fik ordet, var *Frederik Lynge* i et indlæg på dansk, der blev simultantolket. Han lagde ud med at understrege det stærke bånd, der altid havde været mellem Grønland og Danmark, og sagde, at grønlænderne var vel vidende om Danmarks historiske rettighed til Grønland, selv før Hans Egede kom. Fra den tidligste koloniseringstid havde danskerne altid behandlet grønlænderne meget human (most humanely), og der havde aldrig været udnyttelse af grønlænderne. Desuden havde danskerne beskyttet grønlændernes sprog, kultur og levemåde. Han omtalte kort, hvorledes arbejdet med at fremme forholdene på Grønland havde udviklet sig, danske ministres og folketingsmedlemmers besøg på Grønland, lydhørheden i København over for grønlandske delegationer samt de to kongebesøg i 1921 og 1952.

Han sagde også, at Grønland siden 1721 delte det nationale flag med Danmark, et flag som alle i Grønland ønskede at bevare som deres eget. Han gav også udtryk for, at der aldrig havde været raceproblemer på Grønland.²³ ”Den historiske baggrund, de tætte personlige relationer og den deraf resulterende solidaritetsfølelse er grunden til, at adskillelse fra Danmark har været og forbliver utænkelig.” Dette var grunden til, at grønlænderne i dag, og i særdeleshed siden 1953, var fuldt tilfredse med og lykkelige over at være blevet en integrerende del af Danmark.

Augo Lynge, folketingsmand for Sydgrønland, sagde, at det var en ære og glæde at bevidne for den ærede forsamling af FN-medlemmer, og dermed for hele verden, at det grønlandske landsråds vedtagelse for et par år siden af resolutionen vedrørende Grønlands indlemmelse i Danmark som en ligestillet del af dette blev taget på Grønlands eget initiativ og i fuld overensstemmelse med den grønlandske befolkningens ønsker. Grønland og Danmark havde været sammen siden middelalderen. I perioden efter Hans Egede startede sit arbejde i Grønland, var der blevet knyttet så mange bånd mellem befolkningen i Grønland og i Danmark, at de gradvis

²² Statement by *Frederik Lynge*, Member of the Danish Parliament representing North Greenland, to the UN Committee on Information from Non Self-Governing Territories. 8. September 1954. United Nations Press Release PM/2829. 8. September 1954; Statement by *Augo Lynge*, Member of the Danish Parliament representing South Greenland, to the UN Committee on Information from Non-Self-Governing Territories. 8. September 1954. United Nations Press Release PM/2830. 8. September 1954. Begge indlæg i RA, UM. 119. M.2.b., pk. 2. – Findes også i RA, Hermod Lannung privatarkiv, pk. 15 Grønland III, læg 2. – Begge med Lannungs indstregninger.

²³ Denne udtalelse om raceproblemer, der blev citeret i den amerikanske presse, affødte efterfølgende en protest fra den i USA bosiddende forfatter Peter Freuchen (1886-1957), ”Tanker ved en Grønlands-Erklæring i FN”, *Den Danske Pioner*, 7. oktober 1954.

kom til at føle, at de ikke kunne undvære hinanden, og begge ønskede at gøre forbindelsen permanent. Dette blev en realitet, da Grønland blev integreret i Danmark som en dansk provins ved grundloven af 5. juni 1953. Danskerne havde behandlet grønlænderne med omtanke (consideration) og hjulpet dem til at gå fra et primitivt folks stade til det nuværende. Danmark havde også beskyttet grønlændernes sprog og levevis. De grønlandske politikere kunne være uenige om politikken i Grønland, men der var et punkt, der havde været enighed om i Grønland: at Grønland skulle inkorporeres i Danmark som en dansk provins, og at den grønlandske befolkning skulle repræsenteres i det danske parlament, som det skete 5. juni 1953.

Augo Lynge gik derefter over til at begrunde, at Nord -og Østgrønland ikke deltog i valget til det danske folketingsvalg. Han sagde, at det for øjeblikket ikke var muligt at gennemføre valg på grund af det tynde befolningsunderlag og de umådelige afstande. Og selv om man gennemførte valg, ville det være umuligt for kandidaterne at komme i kontakt med de stemmeberettigede i disse områder. Forudsætningerne for et ægte, demokratisk valg var ikke til stede. Han håbede, at man snart kunne overvinde disse praktiske vanskeligheder med teknisk hjælp. Augo Lynge sluttede med at sige, at de ønskede på egne vegne og på den grønlandske befolkningens, at medlemmerne af FN ville forstå og respektere Grønlands inkorporation i Danmark som en dansk provins, hvilket fandt sted i overensstemmelse med den grønlandske befolkningens ønsker og blev iværksat gennem ændringen af den danske grundlov af 5. juni 1953.

Efter disse ganske stærke udtalelser fra de to grønlandske folketingsmedlemmers side, hvor der blev slæt på samhørigheden mellem de to befolkninger, og på den grønlandske befolkningens ønske om integration og taknemlighed over for den danske indsats, besvarede *Eske Brun* nogle af de øvrige spørgsmål og kritikpunkter, der var blevet rejst. Han lovede i sit indlæg at videregive til Hermod Lannung de rosende bemærkninger, der var gjort om ham.

På spørgsmålet fra den *indiske* repræsentant, om Grønland kunne få fuldstændig uafhængighed, hvis det ønskede det, svarede *Brun*, at den danske forfatning ikke indeholdt bestemmelser for mulighed af udtræden for nogen del af landet. På de spørgsmål, som nogle repræsentanter havde stillet vedrørende afstanden mellem Grønland og Danmark, sagde han, at der var seks timers flyvetid mellem de to lande og såvært forbindelse hver 14 dag.

Han bemærkede, at faktorlisten var blevet vedtaget seks måneder efter vedtagelsen af den nye danske forfatning, men at faktorlistens betingelser var blevet opfyldt. Vedrørende spørgsmålene om den manglende folkeafstemning på Grønland var det hans svar, at spørgsmålet om integration havde været genstand for lange diskussioner i landsrådet og i det grønlandske vælgerkorps. De medlemmer, der regelmæssigt var blevet valgt af befolkningen, var enstemmigt gået ind for integration. Den danske regering havde følt, at hvis man afholdt en folkeafstemning på Grønland, ville det kaste tvivl om oprigtigheden af det ønske, som de nævnte repræsentanter frit havde udtrykt. Vedrørende det kulturelle hensyn var det ifølge *Eske Brun* en kendsgerning, at Grønland og Danmark havde en lang historie sammen med fælles traditioner.

På spørgsmålet fra Indonesiens repræsentant om det grønlandske landsråds kompetence var svaret, at i teorien kunne folketingen vedtage et lovforslag, som landsrådet havde forkastet, men det var helt usandsynligt, at en sådan sag ville komme op. Desuden kunne de grønlandske repræsentanter i folketingen altid bruge deres indflydelse. *Brun* gjorde den samme repræsentant opmærksom på landsrådets kompetence på skatteområdet. Her havde regeringen lavet et udkast til skattelovgivning, som landsrådet straks havde sat i værk, før folketingen havde vedtaget det.

Landsrådet rådede dog kun over provenuet af de skatter, der blev indkrævet i Grønland. Han sagde også, at landsrådet havde kompetence til at tage lovgivningsinitiativ. Ved den seneste grundlovændring gjaldt den danske forfatning ikke for Grønland, og derfor kunne grønlænderne ikke spørges. Grønland ville deltage i folkeafstemninger vedrørende kommende grundlovsændringer som de øvrige danske provinser.

Til repræsentanten for Guatemala sagde han, at Grønland nød de samme rettigheder som andre dele af Danmark. Det grønlandske landsråd havde større beføjelser i lokale sager end de lokale organer i andre provinser. Til en bemærkning fra den irakiske repræsentant sagde han, at regeringens udgifter til Grønland var steget væsentligt siden sidste år. Således beløb udgifterne til sundhedsvæsenet sig til ca. 40 dollar pr. person og til undervisning var beløbet 15-20 dollars. Den danske befolkning støttede fuldt ud regeringens politik på dette punkt. Vedrørende ”visiting missions” – der var en vigtig principsag for alle de administrerende magter - var beskeden fra Eske Brun, at man kunne få et billede af vilkårene i Grønland gennem den dokumentation, som den danske regering havde fremlagt, og fra de forklaringer, man havde givet. Grønlands befolkning havde frit valgt sin nye status, og den ville føle sig fornærmet, hvis de blev spurgt, om de virkelig ønskede at blive integreret. Han bad om, at Indien og Guatemala ville undlade at insistere på dette punkt.

Brasiliens resolutionsudkast

Den danske delegation syntes hurtigt at have erkendt, at det var udelukket at få tilslutning til en resolution, der blot tog den danske meddeelse om ophøret af indsendelse af rapporter vedrørende Grønland til efterretning. Det fremgår af Dons Møllers indberetning til udenrigsministeriet.²⁴ Dette måtte for så vidt også stå helt klart efter de debatter, der havde været vedrørende Puerto Rico og Surinam og De Hollandske Antiller i 1953 i FN. Det var den almindelige mening, der ifølge Dons Møller også deltes af FN's sekretariat, at danskerne måtte være tilfredse med en resolution, der svarede til Puerto Rico-resolutionen fra sidste år. Fra dansk side var det derefter målet at få udarbejdet en resolution, der kunne samle alle stemmer i 73-eudvalget. En sådan resolution måtte formodes at være lettere at få gennem 4.udvalg/generalforsamlingen. Det betød uden tvivl, at der skulle gås på kompromis på visse punkter.

Hvilke anstrengelser man fra dansk og anden side har gjort i kulissen, lader sig ikke i detaljer belyse ud fra det til rådighed stående kildemateriale. Om den danske indsats i denne fase vides stort set kun, at man appellerede til de administrerende magter om ikke at stå for hårdt med hensyn til standpunkter vedrørende kompetencespørgsmålet. Som det vil fremgå af det følgende, blev henstillingen fulgt. Æren for initiativet til resolutionen og for dens udformning gav man i første række førstesekretæren ved den brasilianske ambassade Sergio Amundo Frazao, ”der med ikke ringe finesse redigerede den på en sådan måde, at den kunne vinde alle stemmer”, som Dons Møller skrev. – Brasilianeren fik senere dannebrogssordenen for sin indsats.²⁵

²⁴ Hovedkilden til den danske politik i denne fase af mødet er Dons Møllers referat af 15. september 1954 (15 sider) indsendt af Borberg med følgebrev, dateret New York den 16. september 1954 samt Dons Møllers brev til Alex Mørch af samme dato. RA, UM. 119.M.2.b., pk. 2. – I gengivelsen af de ikke-danske indlæg følges som tidligere FN-referatet i *Summary Record*.

²⁵ Jf. Finn Petersen, *Anf. arb.*, s. 48.

Det afgørende greb var ifølge den danske repræsentant, at resolutionsudkastet helt udelod Puerto Rico-resolutionens præambelafsnit om plenarforsamlingens kompetence til at afgøre, om et ikke-selvstyrende område havde opnået et fuldt mål af selvstyre. Den danske diplomat kommenterede det på følgende vis: ”De administrerende lande var rede til at sluge de mindre kameler, når den hovedanstødssten var fjernet, og de ikke-administrerende magter var så venlige ikke at kræve den indsats. Også i øvrigt forekommer resolutionen mig fordelagtigere end Puerto Rico-resolutionen”. De mindre kameler, Dons Møller omtalte, var henvisningerne i resolutionen til tidligere resolutioner, især 448 (V) og 742 (VIII), som Danmark og andre ikke-administrerende magter ikke var tilfredse med eller som blev fortolket på en måde, der ikke kunne accepteres. Det gjaldt primært formuleringer, der antydede, at 73 e-udvalget var kompetent til at undersøge oplysninger af politisk karakter.

Ved fremlæggelsen i udvalget af resolutionsudkastet i Grønlandsspørsgsmålet gav den *brasilianske* repræsentant i nogle indledende ord udtryk for påskønnelse af den måde, hvorpå Danmark havde sat udvalget i stand til at opfylde sine forpligtelser i henhold til resolutionerne 222 (III), 448 (V) og 742 (VIII). Med hensyn til det indiske forslag var han enig i, at udvalget burde fastlægge en bestemt fremgangsmåde for den slags sager, og man kunne naturligvis benytte underudvalg og arbejdsgrupper, men udvalget burde ikke begrænse sin egen kompetence og prestige. Udvalget skulle forberede disse sager og overlade det til generalforsamlingen at træffe afgørelsen. Han udtrykte sin tilfredshed med den sætning i den danske regerings udtalelse af 3. september 1953, hvor det hed, at Danmark betragtede ”sit ansvar efter pagtens kapitel XI som tilendebragt”. Den opfattelse, at administrationen af et ikke-selvstyrende område udgjorde et slags ansvar udøvet på vegne af et internationalt samfund med henblik på at hjælpe territoriets befolkning til at opnå politisk modenhed, værdsatte han meget. Det var den underliggende ide i pagtens kapitel XI.

Ifølge al foreliggende information at dømme havde den grønlandske befolkning været fuldstændigt frit stillet med hensyn til at afgøre, om det ønskede, at dets territorium skulle være en integrerende del af Danmark. De oplysninger, der var givet til udvalget de foregående år viste, at den grønlandske befolkning havde været i stand til på en forstandig måde at vælge det politiske regime, der passede det bedst. Før de valgte grønlandske repræsentanter havde taget deres beslutning, havde de indgående diskuteret spørsgsmålet om integration, og det kunne siges, at den grønlandske befolkning fuldt ud havde udøvet retten til selvbestemmelse.

Grønland var endda bedre repræsenteret i det danske parlament end andre landsdele. Alle faktorer i faktorlisten kunne anvendes på Grønland. Skulle han optræde som djævelens advokat ville han udtrykke bekymring med hensyn til de kulturelle forskelle. Men han håbede, at Grønland ville få lov til at bevare sin kulturelle arv. Der forelå intet om, at Danmark ønskede kulturelt at assimilere Grønland. Han ville også have foretrukket en folkeafstemning i Grønland. Ikke desto mindre syntes landsrådets enstemmige vedtagelse om territoriets integration med Danmark at bevise, at det var hele befolkningens vilje. De grønlandske repræsentanters udtalelse havde overbevist udvalget om, at de var blevet et ikke-selvstyrende område færre.

Brasilianeren opfordrede til en enstemmig tilslutning til resolutionsforslaget.

I resolutionsudkastets præambel blev der indledningsvis henvist til resolution 222 (III) af 1948 med dens krav om fyldestgørende orientering til FN vedrørende konstitutionelle ændringer i forbindelse med ophør af indsendelse af oplysninger og til indholdet af den danske note til

generalsekretæren af 3. september 1954. Der henvistes videre til resolution 742 (VIII) med dens pålæg til udvalget om at studere indsendt dokumentation i lyset af faktorlisten i resolution 742 (VIII) og til paragraf 2 af 448 (V), der pålagde udvalget at studere den indsendte information og rapportere derom til plenarforsamlingen. Til sidst omtaltes den af udvalget foretagne undersøgelse af den danske dokumentation i henhold til resolution 448 (V). Denne var blevet foretaget i lyset af de grundlæggende principper i pagtens kapitel XI, af bestemmelserne i resolution 742 (VIII) og af de mundtlige forklaringer givet af de danske repræsentanter.

Resolutionsudkastets seks operative punkter var følgende:

- (1) der udtales påskønnelse af, at Danmark har inkluderet repræsentanter valgt af det grønlandske landsråd i delegationen med det formål at give oplysninger om forfatningsmæssige ændringer i Grønland til udvalgets oplysning;
- (2) udvalget tager til efterretning (takes note), at det grønlandske folk frit har udøvet sin selvbestemmelsesret, da det gennem sine lovlige repræsentanter tog beslutning om sin nye forfatningsmæssige status;
- (3) man giver udtryk for den opfattelse (opinion), at på grundlag af den givne dokumentation og forklaring har Grønland frit truffet bestemmelse om integrering på lige konstitutionel og administrativ fod med de øvrige dele af kongeriget Danmark;
- (4) man tager med tilfredshed til efterretning de politiske fremskridt, som den grønlandske befolkning har gjort;
- (5) man tager til efterretning den danske regerings opfattelse, at den som følge af Grønlands nye forfatningsretlige stilling betragter sit ansvar i henhold til pagtens kapitel XI som ophört, og at derfor indsendelse af oplysninger i henhold til artikel 73 e i pagten skulle bringes til ophør;
- (6) udvalget udtaler som sin opfattelse - inden for sin referenceramme og uden at præjudicere plenarforsamlingens endelige behandling - at de foreliggende oplysninger indikerer, at Grønland kan betragtes som faldende uden for rammerne af pagtens kapitel XI, og at det følgelig ikke er nødvendigt eller passende at indsende oplysninger i medfør af artikel 73.²⁶

Forud for afstemningen i udvalget havde *Ecuador* – der hidtil ikke havde gjort sig bemærket – et længere indlæg. Dets repræsentant Aponte sagde, at hans delegation havde haft sine tvivl, inden den kunne billige den danske regerings afgørelse. Grønlands særlige tilfælde blev ikke præcist dækket gennem den nye faktorlistes tredje del. Man havde dog fundet, at den kunne udstrækkes til Grønland, navnlig i lyset af nøglebestemmelserne i resolutionen om, at hvert konkret tilfælde skulle afgøres i lyset af de særlige omstændigheder, og idet der blev taget hensyn til folkenes selvbestemmelsesret. De udsagn, som repræsentanterne for Danmark og Grønland var kommet med, havde overbevist delegationen fra Ecuador om, at ønsket om integration med Danmark og om en ny konstitutionel status ikke blot repræsenterede det grønlandske landsråds initiativ, men befolkningens frit udtrykte ønsker.

Delegationen havde konkluderet på grundlag af den dokumentation, den danske regering havde overgivet, og af de supplerende udtalelser fra dens repræsentanter i udvalget, at Grønlands integration med Danmark var resultatet af en gradvis proces af kulturel, økonomisk og politisk udvikling i området. Et tilbageblik på den grønlandske befolnings voksende politiske deltagelse gennem de sidste 100 år, der var kulmineret med en stemmeafgivelse på ca. 70 % ved folketingsvalget i 1953, viste den betydning den grønlandske befolkning tillagde deres politiske

²⁶ *Cessation of the Transmission of Information under Article 73 e of the Charter: Greenland*. Brazil, Guatemala, India: Draft resolution. A/AC.35/L.183 af 8. september 1954. Et eksemplar i RA, UM. 119.M.2.b., pk. 2.

beslutninger. Ecuador var også blevet imponeret af det udmærkede administrative og retslige system, der var opbygget i området.

Ecuador var tilfreds med, at den danske regering havde tildelt Grønland en retlig status, der svarede til resten af landets, at den grønlandske befolkning gennem sin frit udtrykte vilje havde godkendt de deraf affødte konstitutionelle ændringer, og at Grønland som følger deraf var ophørt med at være et ikke-selvstyrende område. Ecuadors repræsentant roste Danmark for det fine eksempel, landet havde givet ved at informere FN ikke ved en ensidig beslutning om at indstille oplysninger om Grønland, men om den af den grønlandske befolkning frit udtrykte beslutning om – under udøvelse af sin selvbestemmelsesret – at blive en integrerende del af Danmark. Delegationen fandt generelt resolutionen acceptabel og ville stemme for den.

Derefter fik *Frankrig* ordet. Den franske repræsentant (Pignon) sagde, Frankrig – til trods for sin principielle holdning i udvalget - følte sig moralsk forpligtet til at udtrykke sin delegations påskønnelse af Danmarks politik og dets interesse for det grønlandske folk. Han mindede om, at Frankrig ikke havde accepteret resolution 742 (VIII). Frankrig tog afstand fra mange diskutable påstande i denne resolution. I den foreliggende sag havde det været tilstrækkeligt at benytte dens paragraf 4 om, at hvert konkret tilfælde skulle afgøres i lyset af de særlige omstændigheder, således at udvalget blot tog Danmarks beslutning om at det ville ophøre med at indsætte oplysninger om Grønland til efterretning. Den franske delegation ville have foretrukket en enklere tekst end den foreliggende og under bibeholdelse alene af præambens to første paragraffer, der ikke refererede til resolution 742 (VIII). Frankrig påskønnede imidlertid forslagsstillernes takt og ville stemme for udkastet som vidnesbyrd om sin interesse for det grønlandske folk og sin værdsættelse af Danmarks handling.

Dons Møller takkede resolutionens stillere for deres initiativ. Om end den danske delegation under stemmeforklaringen forbeholdt sig at gå ind på enkelheder i udkastet, som den ville have foretrukket anderledes formuleret eller udeladt, kunne den acceptere udkastet og ville stemme for det.

Indonesiens repræsentant (Rosead) anmodede om en særlig afstemning om paragraf 6 i udkastets operative del. Paragraf 6 blev vedtaget med 10 stemmer, medens 5 afholdt sig fra at stemme. Ifølge Dons Møllers indberetning var der tale om Indonesien, Storbritannien, Australien, New Zealand og Burma. Derefter blev resolutionen som helhed vedtaget enstemmigt.

Under den efterfølgende stemmeforklaring sagde *Storbritanniens* repræsentant (Gidden), at hans stemmeafgivning ikke indebar accept af plenarforsamlingens kompetence til i medfør af artikel 73 e at diskutere politiske spørgsmål eller til at afgøre, om Danmark skulle eller ikke skulle fortsætte med at indsætte oplysninger om Grønland. Den *australske* repræsentant (Loomes) sagde, at han også havde stemt for teksten som helhed, selv om han havde reservationer på adskillige punkter. Han ville som Frankrig have foretrukket en enklere tekst, der blot tog de af Danmark givne oplysninger og dets beslutning om at ophøre med at indsætte oplysninger om Grønland til efterretning. Han sagde også, at Australien havde stemt imod 742 (VIII) og havde tidligere afholdt sig fra at stemme vedrørende 222 (III). Landet havde heller ikke støttet resolution 448 (V), fordi det havde tvivl med hensyn til, hvorvidt udvalget kunne undersøge oplysninger af politisk karakter i henhold til 222 (III). Herefter blev nævnt flere eksempler på ikke acceptabel sprogbrug i udkastet, heriblandt ordet "political" i den operative paragraf 4 og ordet "opinion" i den operative paragraf 5, der syntes at rumme en tvivl med hensyn til den

danske regerings ret til at træffe den endelige afgørelse med hensyn til Grønlands status. Australien tog forbehold i alle disse tilfælde. Det var alene op til den administrerende magt at afgøre spørgsmålet om indstilling af oplysninger, hed det til sidst. *USA*'s repræsentant (Gerig) sagde, at han havde stemt for resolutionen til trods for reservationer med hensyn til resolution 742 (VIII). Han var enig med Australien i, at det alene var den administrerende magt, der var kompetent til at afgøre, om man skulle ophøre med rapporter. *New Zealands* repræsentant (Scott) gav tilslutning den amerikanske repræsentants bemærkninger.

Dons Møller forklarede, at selv om hans delegation ville have foretrukket en anden ordlyd forskellige steder i udkastet - og ligeledes udeladelse af et antal sætninger – værdsatte man forslagsstillernes initiativ og bestræbelser på at undgå principspørgsmål, angående hvilke der herskede dybe meningsforskelle i udvalget, og havde været glad for at stemme for teksten som helhed. Delegationen glædede sig over, at dens bestræbelser havde båret frugt, og at udvalget havde afsluttet sin behandling af sagen med en tilkendegivelse, der fandt tilslutning fra alle sider.

Han sagde videre, at en eller anden måske kunne påstå, at der var en vis inkonsistens i den danske delegations stemmeafgivning. Danmark havde i sin tid stemt imod resolution 448 (V) og 742 (VIII) og havde ved tidligere lejligheder tilkendegivet ikke at kunne støtte optagelse i andre resolutioner af henvisninger til eller deduktion fra resolution 448 (V). Der var ingen ændringer med hensyn til de danske principielle synspunkter, som var udvalget bekendt. Han sluttede sig til det af Australien anførte og måtte tage forbehold over for enhver fortolkning, der tillagde udvalget kompetence til at undersøge spørgsmål af politisk karakter. Ved stemmeafgivningen havde man imidlertid fulgt det princip, at selv om resolutionen indeholdt visse led, som delegationen ikke kunne anse for tilfredsstillende, skulle delegationen ikke nødvendigvis være afskåret fra at stemme for en sådan resolution, hvis hovedformål var acceptabelt eller endog ønskeligt. Han takkede alle udvalgets medlemmer, fordi de havde kunnet samles om en fælles udtalelse.

Foreløbig sammenfatning

Debatten om Grønlandsspørgsmålet i 73 e-udvalget i september 1954 kredsede ikke uventet på ny om kompetencespørgsmålet. Det var endnu en holmgang i FN i striden, om generalforsamlingen havde det afgørende ord i sager om indstilling af indberetninger til FN – som næsten alle ikke administrerende lande mente - eller om kompetencen stadig lå hos de administrerende magter alene. Disse opretholdt alle principielt deres gamle position, men var nødt til at handle mere taktisk og kompromispræget. Ellers ville de ikke få en resolution igennem i generalforsamlingen.

Det fremgik af debatten på mødet, at de ikke administrerende magter følte sig styrket gennem vedtagelsen af 742 (VIII) i december 1953, hvor 73 e-udvalget blev pålagt at vurdere sager om indstilling af indberetninger til FN med baggrund i den tredje faktorliste, der blev bragt som annex til 742. Det fremgik tydeligt af de ikke-administrerende magters opræden under mødet i 73 e-udvalget i september, at de var blevet enige om, at disse sager skulle behandles med principielt udgangspunkt i den nye faktorliste, der skulle bruges som en slags check-liste. Som flere af de samme lande gjorde opmærksom på under møderne, var de sig også bevidst, at Grønlandssagen udgjorde et afgørende præcedenstilfælde, idet det var første gang, at man skulle acceptere, at en tidligere koloni blev integreret med moderlandet.

Det særegne ved konstellationen i udvalget i september 1954 er imidlertid, at det ovenfor skildrede hensyn vedrørende kompetenceforholdet blev tilpasset et andet hensyn, der udsprang af den specifikke dansk-grønlandske situation. Det stod klart fra starten, at der ikke var stemning i nogen af de to lejre for at køre Grønlandssagen som en principsag. Der synes at have været bred enighed i begge lejre om, at den dybe uenighed, der skilte dem i kompetencespørgsmålet, ikke skulle stille sig hindrende i vejen for en afgørelse i sagen om Grønland. På den baggrund foregik møderne hurtigt og uden spor af konfrontation. Den generelt positive holdning kom til udtryk i den korte og for Danmark særdeles imødekommande resolutionstekst, der blev fremsat af tre ikke-administrerende magter og enstemmigt vedtaget. Set på denne baggrund kan man formentlig konkludere, at når de ikke-administrerende magter i 1954 betonede sagens store præcedensskabende betydning, havde de i første række for øje, hvad de store kolonimagter siden kunne forventes at bruge Grønlandssagens udfald til.

Det var måske ikke så mærkeligt, at de administrerende magter kun havde lutter ros og positive ting at sige om Danmark og Danmarks forhold til Grønland og at dømme efter deres udtalelser nærmest ønskede at klappe Danmark ud af mødesalen i FN. Men afgørende var det selvkort, hvorledes de ikke administrerende magter, der jo ville have et klart flertal i generalforsamlingen, stillede sig. Det for Danmark imødekommande resolutionsforslag kan i sidste instans betragtes som resultatet af en afvejning inden for de ikke administrerende magter af de *negative* og de *positive* punkter i sagen, hvor de positive punkter vejede klart tungest.

Hvorledes kom dette til udtryk?

Ser vi først på de negative punkter, handlede de (1) om selve integrationsmuligheden, (2) om valgforholdene i Nord- og Østgrønland, (3) om den ikke foretagne folkeafstemning, samt (4) om spørgsmålet om muligheden af senere at kunne ændre den danske regerings beslutning.

Vedrørende (1) opponerede de fleste af de ikke administrerende magter instinktivt mod den mulighed, som kom på tale om i dette tilfælde, nemlig at lade en koloni gå op i moderlandet. Flere kommunistiske lande havde, som det fremgik af faktordebatten i efteråret 1953, set på dette som blot en anden form for kolonialisme. Men denne tolkning var problematisk i tilfældet Grønland, idet det formentlig stod klart for mange ikke administrerende lande, at grønlænderne på grund af landets størrelse, manglende ressourcer og den lille befolkning ikke kunne opretholde en egen stat og måtte have hjælp udefra. Dette var som nævnt essensen i Iraks indlæg, der rummede en direkte anbefaling til sammenlægning. Det var samme tanke, som Augo Lynge udtrykte i generalforsamlingen den 11. november 1954, jf. det følgende. Der var da heller ikke under debatten indlæg, der pegede på andre fremtidsmuligheder for Grønland, om end flere medlemmer ønskede at holde muligheden for ændringer af den nye status åben og henholdt sig til den nye paragraf i faktorlisten herom.

Spørgsmålet om Nord -og Østgrønlands manglende deltagelse i folketingsvalg havde, som tidligere nævnt, voldt Lannung mange bekymringer i 1953, fordi han så det som et udpræget kolonialistisk træk. Hans forsøg på at få valgretten til folketinget udstrakt til hele Grønland havde ikke haft succes hos myndighederne i København. Spørgsmålet synes imidlertid at være gledet ud som kritikpunkt under mødet, idet det kom til at stå klart, at valgordningen skyldtes naturforholdene og ville blive afhjulpet, når man havde de tekniske midler til det. Der er næppe tvivl om, at Augo Lynges indlæg vedrørende dette punkt gjorde indtryk.

Vanskligere stillede det sig med den ikke afholdte folkeafstemning, der blev berørt af både Burma, Guatemala og Brasilien. Det var for flere lande et væsentligt ankepunkt mod Danmark, at der ikke også havde været afholdt folkeafstemning i Grønland, når der havde i Danmark. Men store lande som Indien og Brasilien ville ikke lade denne mangel blokere for en resolution og gjorde gældende, at befolkningen i Grønland var oplyst og havde haft muligheder for at gøre sine politiske anskuelser gældende. Dette kom efterfølgende også til udtryk i resolutionsudkastet.

Endelig var der det forhold, at den nye danske grundlov ikke indeholdt bestemmelser om ændring af status på et senere tidspunkt. Eske Brun benægtede adspurgt klart, at muligheden forelå. Her blev kastanjerne raget ud af ilden af Irak, der udtrykte forståelse for, at en stats forfatning ikke kunne indeholde en sådan bestemmelse, men samtidig tilkendegav, at man havde tillid til at Danmark ville finde på veje til at løse situationen i påkommende tilfælde.

De positive sider af Danmarks-billedet, som det tegnedes under debatten, var i udpræget grad rosende. Ser vi bort fra de administrerende magters lidt overrevne eulogi, tegnedes af de ikke administrerende magter på forskellig vis billedet af (1) et samfund, der i FN-sammenhæng havde bestræbt sig på at bygge bro mellem administrerende magter og ikke-administrerende magter. Så kort tid efter den blodige Koreakrigs ophør i 1953 og i lyset af den voksende modsætning mellem Øst og Vest var det positivt ment.

Hertil kom (2) et positivt billede af Danmarks fortid som kolonimagt, hvor der ikke mindst i indlæggene blev lagt vægt på beskyttelsen af grønlændernes kultur og sprog og den tidlige afskaffelse af analfabetisme. Navnlig det sidste punkt synes at have gjort et indtryk på repræsentanterne fra de ikke administrerende magter, hvoraf mange kendte analfabetismeproblemet på nærmeste hold. Forholdet var vigtigt for vurderingen af grønlændernes holdning i integrationssagen, idet flere ikke-administrerende magter ifølge deres repræsentanters udtalelser gjorde evnen til at læse synonym med ”politisk modenhed” og ikke betvivlede, at grønlænderne havde nået dette stade. I og med at billedet af Danmark som en positiv kolonimagt syntes bredt accepteret, kan man sige, at Danmark høstede frugterne af en kulturel indsats, der havde løbet over mange år og næppe var udsprunget af politiske bagtanker; (3) opfyldelsen i rimelig grad af faktorlisternes forskellige krav om rettigheder og muligheder for politiske tilkendegivelser. Som det fremgik bl.a. af Iraks og Ecuadors indlæg var der iblandt de ikke-administrerende lande forståelse for, at faktorlisten ikke kunne følges slavisk, men at hovedvægten skulle lægges på den berørte befolknings egne ønsker. Endelig – og måske ikke mindst – (4) muligheden for at afhjælpe de problemer, der udsprang af den grønlandske befolknings særlige situation. Det er ikke usandsynligt, at flere af de administrerende magter på samme måde som Irak har været optaget af, hvorledes man bedst kunne sikre en lille og utsat polarbefolknings fremtid, og at der under de givne forhold ikke var andre muligheder end integration med moderlandet.

Der blev i forbindelse med drøftelserne ikke vist nogen interesse for at gå ind i demografiske forhold, i historiske detaljer herunder hensynet til adkomstforhold til Grønland baseret på historiske kendsgerninger m.m.

Grønlandsspørgsmålets afslutning i FN. Mødet i 4. udvalg og plenarforsamlingen

Med den velvillige behandling, Grønlandsspørgsmålet havde været genstand for i 73 e-udvalget, kunne der fra dansk side gøres forhåbninger om en relativt glat behandling i generalforsamlingens 4. udvalg. Der ses derfor heller ikke tegn på ændring af den lagte forhandlingslinje. På et møde i New York den 5. oktober 1954 – som udenrigsminister H.C. Hansen også synes at havde deltaget i – udarbejdede Dons Møller, Finn Friis og Hermod Lannung i samdrægtighed instruktionen for forhandlingerne i 4. udvalg, dvs. instruktionen til sig selv. Ifølge instruktionen skulle man gå ud fra, at indsendelse af oplysninger vedrørende Grønland var ophørt, og at Danmark principielt forudsatte, at plenarforsamlingen blot skulle tage den danske meddelelse af 3. september til efterretning. En resolution af dette indhold ville imidlertid være udelukket. Det blev derfor foreslået, at den danske delegation skulle virke for vedtagelse af en resolution svarende til den, der var vedtaget i 73 e-udvalget. Delegationen burde stemme imod et eventuelt nyt afsnit om, at plenarforsamlingen var kompetent til at afgøre sagen. Delegationen kunne efter eget skøn afgøre, om den burde stemme for et resolutionsforslag som helhed, uanset om det blev vedtaget at optage et sådant afsnit om plenarforsamlingens kompetence i resolutionen. Endelig skulle delegationen søge opnået, at der ikke blev fremsat forslag om udsendelse af en FN-mission til Grønland.²⁷

På Lannungs foranledning drøftedes spørgsmålet om grønlandsk tilstedeværelse under de kommende møder i 4. udvalg. Det havde som nævnt længe været Lannungs ønske, at de to grønlandske folketingsmedlemmer også skulle deltage i plenarforsamlingens møde og hans standpunkt kunne siges at være blevet i høj grad styrket gennem det vedtagne resolutionsudkast, hvor der udtaltes påskønnelse af, at Danmark havde inkluderet grønlændere i delegationen.

Der var under mødet enighed om det ønskelige i, at grønlænderne kom til stede under sagens videre behandling som medlemmer af delegationen. Udenrigsministeriet blev i overensstemmelse hermed sat til at kontakte de to grønlandske folketingsmedlemmer på deres adresser i København for at spørge dem, om de var rede til igen at tage til New York. Dette viste sig at være tilfældet. Til statsministeriet erklærede de sig indforstået med at rejse.²⁸

Mødet i 4. udvalg²⁹

Ved starten af behandlingen af udvalgets dagsordenspunkt om Grønland understregede Lannung i en lang tale de særegne fysiske vilkår i Grønland.³⁰ De gjorde, at Grønland var et fattigt land,

²⁷ Instruktionsforslag udarbejdet af Dons Møller, Finn Friis og Hermod Lannung; indsendt af Borberg 5. oktober 1954. RA, UM. 119. M.2.b., pk. 2. – Udenrigsministeriets godkendelse af 18. oktober 1954. Sst.

²⁸ Borberg til udenrigsministeriet 5. oktober 1954. RA, UM. U.83.a., pk. 6; Eske Brun til udenrigsministeriet 15. oktober 1954. Sst. – De to grønlandske folketingsmedlemmer bad om, at opholdet i New York forud for deltagelsen i mødet blev gjort kortest muligt. De ville dog gerne have en dag eller to forud for mødet i New York. Afrejsen fandt sted 1. november og efter departementets ønske blev de ledsaget af kontorchef Otto Jensen.

²⁹ Fremstillingen af møderne i 4. udvalg og plenarforsamlingen bygger, hvor ikke andre kilder opgives, på de officielle FN-referater: *Fourth Committee. Provisional Summary Record* over møde 127-132 (mødedage henholdsvis 10. nov., 11. nov., 12. nov. 1954. Signatur: A/C.4/SR. 427-432. 427 er dateret 12. november, de øvrige med undtagelse af 432, er dateret 15. november. 432 er dateret 16. november 1954. RA, UM. 8.U.83.a/47-54 samt bilag, pk. 2. – Den danske delegations referat (på 29 s.) af møderne (Referat. 9. plenarforsamling: *Ophør med indsendelse af oplysninger om Grønland. Dagsordenens punkt 32.a.*) er dateret New York den 25. november 1954. RA, UM. 8.U.83.a. Pk. 6. – Ifølge påtegning forelagt udenrigsministeren.

³⁰ Statement by Hermod Lannung (Denmark) in the Fourth Committee 10. November 1954. United Nations Press Release PM/2903 af 10. november 1954. RA, UM. 8.U.83.a/47-54 samt bilag, pk. 2. Allerede ved åbningen af 4.

der kun med en snæver margen var i stand til at etablere de nødvendige livsbetingelser. Hvis landet ikke modtog støtte udefra, ville der for øjeblikket kun være basis for en meget beskeden levestandard.

Han behandlede også kort de historiske forhold og undlod ikke at fortælle, at Grønland aldrig havde været en koloni i ordets klassiske forstand, men tilbage fra vikingernes tid var blevet betragtet som ”a Nordic Dominion”. I de følgende kom han ind på en række af de emner, som Eske Brun også havde dækket i sit indlæg i 73 e-udvalget (vedrørende beskyttelsesaspektet, de kulturelle forhold, behovet for at omlægge befolkningens levevis som følge af de ændrede klimatiske forhold m.m.). Han gik ikke mindst ind på den omfattende støtte, der fra dansk side i de seneste år var ydet til moderniseringen af det grønlandske samfund, specielt til sundhedsvæsenet. Han kunne her fortælle udvalgets medlemmer, at antallet af hospitalssenge for øjeblikket per capita i Grønland var det dobbelte af det i Danmark, men undlod ikke at fortælle, at der stadig var meget at gøre, hvis tuberkulosen i Grønland skulle nedbringes til samme niveau som i Danmark, der var et af de lande, der havde den laveste dødelighed af tuberkulose i verden. I 1951 havde man meddelt, at udgifterne for hver grønlænder ville beløbe sig til ca. 1000 dollars, men nu var beløbet blevet næsten 50 % større. Det var udelukket, at man kunne overveje per capita udgifter af samme størrelsesorden i Danmark. Konklusionen var, at der blev anvendt meget mere på hver enkelt grønlænder end på hver enkelt person i resten af Danmark.

Henvendt til kvinderne i udvalget gjorde han opmærksom på, at de grønlandske kvinder i et antal år havde haft samme retslige status som mænd, og at de også var ligestillet økonomisk, idet de modtog samme løn som mænd for lige arbejde.

I en længere gennemgang af de politiske forhold kom Lannung ind på det grønlandske landsråds, og gik derefter ind på en grundig omtale af den politiske udvikling i Grønland, specielt således som havde udkrystalliseret sig i forbindelse med og efter valget til landsrådet i 1951. Gennem citater specielt fra Augo Lynge belystes det grønlandske ønske om at få landets konstitutionelle status udtrykkeligt defineret i forbindelse med forfatningsændringen. Citeret blev Augo Lynges udsagn i Grønlands landsråd om, at man ikke ville være tilfreds med grundlovsbestemmelser af foreløbig karakter, som det ville kræve års indsats af få givet fast karakter. Der citeredes også sammes anmodning til landsrådet om at give tilladelse til, at der blev indsat et afsnit i den nye forfatning, ifølge hvilken Grønland blev anerkendt som et amt i Danmark, og at Grønland fik repræsentanter i det danske parlament.

Venezuelas repræsentant (Rivas) sagde, at hans delegation – siden faktorspørsgsmålet havde fået afgørende betydning – havde hævdet, at et fuldt mål af selvstændighed kunne nås ved opnåelse af selvstændighed eller andre former for selvstyre eller ved at blive inkorporeret på lige fod med andre dele af den pågældende stat. Grønland faldt ind under den sidstnævnte kategori. Størrelsen af de beløb, den danske regering gav ud i Grønland, var ”impressive”. Som den danske repræsentant havde påpeget, var de to undtagelser fra faktorlisten bestemt af klima og af afstand. Det stod klart, at ressourcer fra de mere velhavende dele af staten blev brugt til gavn for en

udvalgs møder havde Lannung berørt Grønlandsspørsgsmålet i en tale holdt 26. oktober foranlediget af Danmarks udtræden af 73 e-udvalget (*Statement by Mr. Lannung (Denmark) in the Fourth Committee October 26th, 1954*). Afskedstalen, der gav en oversigt over 73 e-udvalgets arbejde og rummede forslag til ændring af arbejdsformen, fremkaldte ifølge Borberg positive reaktioner hos de ”moderate stater” i begge lejre. Kopi af manuskript hjemsendt af Borberg med følgebrev 26. oktober 1954. RA, UM. 119. M.2., pk. 8. Et længere referat af talen findes også hos Finn Petersen, *Anf. arb.*, s. 50-52.

mindre velhavende del, som det skete i en hvilken som helst suveræn stat. Den danske repræsentant havde udtalt, at den grønlandske befolkning i dag var eskimoisk-skandinavisk på grund af giftermål. Han tillagde det en særlig betydning, at Sydamerika først havde opnået uafhængighed, da folk med blandet blod tog del i kampen (!). Han ville støtte et resolutionsforslag svarende til det, 73 e-udvalget havde vedtaget.

Hollands repræsentant (Soeurmann) gratulerede den danske repræsentant for den beundringsværdige måde, han havde fremlagt sit lands sag på. Da det grønlandske landsråd – frit valgt af den grønlandske befolkning – enstemmigt havde godkendt den resolution, der anbefalede en forfatningsændring, kunne der ikke være tvivl om, at den nye status helt var i overensstemmelse med befolkningens ønsker. Plenarforsamlingen kunne ikke gøre andet end med tilfredshed at notere, at befolkningen i endnu et ikke-selvstyrende område havde nået det mål, pagten satte. Han ville ligeledes stemme for en hvilken som helst resolution, der lig med den, 73 e-udvalget havde vedtaget.

USA's repræsentant (Johnson) bød de to grønlandske repræsentanter hjerteligt velkommen. Han tilkendegav sin regerings værdsættelse af den måde, den danske regering havde overholdt resolution 222 (III) på. I 73 e-udvalget havde USA delt den enstemmige opfattelse, at Grønland nu kunne betragtes som uden for pagtens kapitel XI. Han håbede, at Danmark og Grønland fik succes og ville trives som én nation og takkede Danmark for dets værdifulde samarbejde med FN. Til sidst hyldede han Lannung for hans langvarige og værdifulde indsats i 4. udvalg.

Filippinernes repræsentant (Carpio) gratulerede den danske regering for dens flotte indsats, der havde ført til, at dets ansvar som administrerende magt var ophørt. Han tog kompetencespørsgsmålet op og sagde, at hans delegation var overbevist om, at FN's funktion ikke blot kunne begrænses til blot at tage en afgørelse fra en ikke-administrerende stat til efterretning og pegede på de faktorer, der skulle overvejes i henhold til resolution 742 (VIII). I 73 e-udvalget var der blevet stillet spørgsmål om den måde, hvorpå Grønlands befolkning beslutning til fordel for integration var blevet tilkendegivet. Han stillede sig spørgsmålet, om en resolution fra landsrådet havde været det bedste udtryk for den offentlige opinion, der kunne findes. Der var almindelig stemmeret i Grønland. Med mindre landsrådet var blevet valgt specielt på spørgsmålet om integration, ville det have været bedre at fastslå befolkningens ønsker gennem en særlig folkeafstemning. Men udtalelser fra den danske delegation syntes at vise, at resultatet ville have været det samme, hvad enten det blev udtrykt gennem landsrådet eller gennem en folkeafstemning. Han ville derfor acceptere grønlændernes spontane støtte til integration på dets pålydende (face value).

Belgiens repræsentant (Ryckmans) sluttede sig til de taler, der havde lykønsket Danmark og Grønland det lykkelige resultat af adskillige århundreders indsats i det arktiske område. Grønland var i overensstemmelse med befolkningens frit udtrykte ønsker blevet en integrerende del af det danske rige. Til slut markerede han, at Belgien fortsat var den principielle vogter af de administrerende magters standpunkt i kompetencespørsgsmålet, idet han sagde, at hvis der blev afstemning om resolutionsforslaget i 73 e-udvalgets rapport, ville han kun kunne stemme for præambulens anden paragraf og for paragraf 5 i den operative del. Af principielle grunde kunne han ikke deltagte i resten af afstemningen, da plenarforsamlingen ikke var kompetent til at fremsætte nogen erklæring vedrørende den danske regerings suveræne beslutning.

Den *indiske* repræsentant (Singh) sagde, at Indien nøje havde undersøgt den detaljerede dokumentation, den danske regering havde fremlagt. Danmark havde til stadighed holdt FN underrettet om politiske udviklinger, der kunne benyttes som en almindelig baggrund, mod hvilken man kunne undersøge de foretagne konstitutionelle ændringer. Han omtalte derefter den af Indien, Brasilien og Guatemala fremsatte og enstemmigt vedtagne resolution, der udtrykte den opfattelse, at de fremlagte oplysninger indikerede, at Grønland kunne betragtes som faldende uden for kapitel XI's rækkevidde. Den indiske delegation havde ingen grund til at ændre denne opfattelse i 4. udvalg og følte, at plenarforsamlingen skulle træffe den endelige dom i overensstemmelse hermed. Indien mindede om sit forslag om udsendelse af en visiting mission, men indrømmede, at det i tilfældet Grønland næppe ville være rimeligt, idet der stod så mange oplysninger til rådighed. I den forbindelse omtaltes også Hoos og Bensons besøg i Grønland i 1950. Han oplyste til sidst, at Indien, Brasilien og Guatemala samt Peru ville fremsætte et resolutionsforslag, der svarede til det tidligere.

Mexicos repræsentant (Joublanc-Rivas) gratulerede den danske repræsentant for den danske regerings beundringsværdige arbejde i Grønland. Han havde allerede haft lejlighed til at gratulere Danmark med, at det havde haft held til at udrydde analfabetismen i Grønland. Den danske uddannelsesmæssige indsats havde som helhed været eksemplarisk. Han var også imponeret over de tal, Lannung havde fremlagt, over de beløb, der årligt blev brugt på hver grønlænder. Det var bemærkelsesværdigt, at et land med en så relativ lille befolkning som Danmarks kunne bruge så store beløb på grønlændernes velfærd. De detaljerede oplysninger, der var stillet til rådighed for FN, havde gjort det muligt af fastslå det faste grundlag, den politiske udvikling havde nået. Han bemærkede med tilfredshed, at der ikke havde været nogen antydning af opposition blandt indbyggerne mod integration på lige fod med det tidligere moderland. Hans delegation kunne stemme for en resolution svarende til den, 73 e-udvalget enstemmigt havde vedtaget.

Den *norske* repræsentant (Oftedal) gratulerede også den danske regering med den optagelse af Grønland som en integrerende del af det danske rige og den danske repræsentant med måde, han dygtigt og indfølende havde repræsenteret Grønland og Danmark i 4. udvalg. De fleste historiske detaljer fra den norske repræsentants i øvrigt noget idiosynkratiske indlæg blev udeladt af FN-sekretariatet i Summary Record³¹. Her registreredes det blot, at Oftedal kort omtalte Norges rolle i Grønlands historie og ligeledes Haag-domstolens afgørelse i 1932, ifølge hvilken Danmark

³¹ Den fulde tekst til den norske tale findes i RA, UM. 8.U.83.a/47-54 samt bilag, pk. 2: *Tale holdt i 4. udvalg af redaktør Chr. Oftedal (Norge) den 10. november 1954.* – I et af de afsnit, der ikke blev gengivet i Summary Record, gjorde Oftedal ophævelser over beskrivelsen af Grønlands tidlige historie, hvor han (i *Report on Greenland 1954*) ville have indsat ”nordmænd” (Norwegians) i stedet for ”Norse” og ”Norsemen” og (i bogen *Greenland*) i stedet for ”Scandinavians”. Han fortalte også forsamlingen, at Grønlands oprindelige nordiske bosætttere - nævnt blev Erik den Røde og dennes søn - kom fra netop samme del af Vestnorge som han selv. Vigtigere var, at Island og Grønland blev dele af Norge under de norske kongers herredømme. I praksis forblev ”disse dele af Norge” under den norske krone indtil 1814. Ifølge Oftedal blev Island og Grønland simpelthen glemt af forhandlerne under Kieler-forhandlingerne i 1814 og kom derved til Danmark. På dette punkt tog Oftedal dog fejl. Sverige viste under forhandlingerne i Kiel alene interesse for Norge selv. Kieler-fredens artikel 4 rummer det danske afkald på alle rettigheder til Norge og til den norske trone med undtagelse af Grønland, Færøerne og Island – ”la Grönlande, les îles de Færö et l’Islande non comprises” (Udenrigsministeriet, *Danske Traktater efter 1800*, Første Samling, Første Bind, 1877, s. 62). – Oftedal var uagtet sine historiske korrekctioner absolut positivt stemt over Danmark og sluttede sit indlæg med et blink i øjet: ”This, Mr. Chairman, to congratulate our neighbour and brother whom we know and appreciate for his good and great heart but whom we sometimes feel may need a little help with his short memory”. – Nordmandens tale blev misforstået af dagbladet *Jyllands-Posten*, der søgte at køre en pressekampagne på sagen, jf. Finn Petersen, *Anf. arb.*, s 77-80.

alene havde suveræniteten over hele Grønland, en afgørelse som begge parter havde accepteret. Den norske repræsentant havde til sidst – ifølge det officielle referat - udtrykt sin delegations tilfredshed med de væsentlige fremskridt, Grønland havde gjort indtil nu. Han var overbevist om, at landet ville fortsætte med at trives som en integrerende del af Danmark.

Costa Ricas repræsentant (Miss Orozco) gratulerede den danske repræsentant med hans klare og udtømmende indlæg. Hun mente, at den kendsgerning, at den grønlandske befolkning havde kunnet læse og skrive i 100 år havde været af fundamental betydning for deres opnåelse af selvstyre ved integration med Danmark. Hun ville stemme for en resolution svarende til den, 73 e-udvalget havde vedtaget.

Cubas repræsentant (Miss Shelton) gratulerede den danske regering med den måde, Grønland havde opnået selvstyre på. Hun havde i særlig grad hæftet sig ved den danske repræsentants udtalelse, at det danske folk havde anset det for både sit ansvar og privilegium at lede det grønlandske folk mod målet selvstyre, der nu var nået. Hun ville ligeledes stemme for en resolution, der svarede til den 73 e-udvalget havde antaget.

Thailands repræsentant (Khoman) var stærkt imponeret af omfanget af det, der var gennemført af den danske regering til fordel for det grønlandske folk i løbet af deres lange forbindelse, der nu var kulmineret med den grønlandske befolknings frie integration i det danske rige. Det var en lykkelig dag for FN, der kunne betragte det som et eksempel på en fuldstændig opfyldelse af pagtens krav og nøje overholdelse af selvbestemmelsesprincippet, der var en af organisationens hovedsøjler. Han ønskede Grønland lykke og velstand under dets nye og frit valgte status. Han ville støtte enhver resolution, der tog den nye forfatningsmæssige ordning i Grønland til efterretning.

Perus repræsentant (Calle y Calle) var enig med resolutionsudkastets konklusion, at Danmarks forpligtelser i henhold til kapitel XI var ophørt som konsekvens af ændringen af områdets status. Peru havde derfor meldt sig som medforslagsstiller med henblik på at fremlægge en resolution, der erkendte, at det grønlandske folk frit havde udøvet sin ret til selvbestemmelse, og at bestemmelserne i pagtens kapitel XI ikke længere var anvendelige. Danmarks optræden både over for Grønland og FN havde været eksemplarisk. Det grønlandske folk havde gjort fremskridt i voksende grad på alle områder, gennem egne anstrengelser og gennem den danske regerings. Begge fortjente lykønskninger.

El Salvadors repræsentant (Quiros) sagde, at de udtømmende og åbenhjertige (frank) oplysninger, som Danmark til stadighed havde indsendt vedrørende udviklingen med hensyn til alle aspekter af livet i Grønland sammen med den leverede dokumentation og den danske repræsentants nylige beundringsværdige tale, havde gjort det muligt for delegationen at slutte, at Grønland fra nu af kunne betragtes som uden for rækkevidde af pagtens kapitel XI. Han var overbevist om, at den grønlandske befolkning frit havde kunnet udtrykke sin mening med hensyn til den status, den ønskede, gennem oplyste og demokratiske processer. Dette var i overensstemmelse med den første faktor i den anden del af den faktorliste, der fandtes som bilag til resolution 742 (VIII). Hans delegation ville stemme for en resolution svarende til den, 73 e-udvalget enstemmigt havde vedtaget.

Haitis repræsentant (Dorsinville) sagde, at det altid havde været delegationens opfattelse, at målet for ikke-selvstyrende områder skulle være selvstyre i form af fuldstændig uafhængighed.

Den havde vedtaget i et vist omfang at modifcere sin opfattelse ved at stemme for den faktorliste, der bragtes som bilag til resolution 742 (VIII), der tog i betragtning andre særskilte former for selvstyre, og ifølge hvilken hvert enkelt konkret tilfælde skulle afgøres i lyset af de særlige omstændigheder. Det syntes som om, at der i Grønlands tilfælde ikke havde været noget alternativ til integration. Han beklagede imidlertid, at der ikke havde været en folkeafstemning. Grønlands landsråd var uden tvivl berettiget til at tale på den grønlandske befolknings vegne, men den naturlige måde at afgøre sagen på ville have været at konsultere befolkningen. Så lille som den grønlandske befolkning var, var det usandsynligt, at det ville have skabt særlige vanskeligheder.

Den danske regering havde altid givet detaljerede oplysninger om udviklingen inden for alle områder af livet i Grønland. Den skulle lykønskes for den succesrige afslutning af sit arbejde for territoriets befolkning.

Den *egyptiske* repræsentant (Osman) sagde, at ifølge resolution 637 A (VII), paragraf 2, skulle befolkningens ønsker konstateres gennem folkeafstemninger eller gennem andre anerkendte demokratiske midler, helst under FN's auspicier. 73 e-udvalget havde i tilfældet Grønland været af den opfattelse, at Grønland frit havde besluttet at blive en del af Danmark. Delegationen kunne derfor stemme for den resolution, 73 e-udvalget havde vedtaget. Han ville også gerne gratulere den danske regering med den måde, hvorpå den havde udført sin mission i Grønland og udtalte ros til Danmark for dets vilje til samarbejde under udførelsen af sine forpligtelser under kapitel XI. Han gjorde den bemærkning, at Danmark navnlig havde lettet FN opgaven ved at indsende politiske oplysninger.

Syriens repræsentant (Rifai) sagde, at det var ubestrideligt, at for at afgøre om et territorium havde opnået fuld selvbestemmelse, måtte befolkningens frit udtrykte mening først kendes. Der kunne ikke være nogen tvivl om folkets beslutning i Grønlands tilfælde. Han ville stemme for 73 e-udvalgets resolution eller en tilsvarende. Han udtalte til sidst anerkendende ord om Lannung, der som dansk delegeret altid havde udvist en liberal holdning i sager vedrørende ikke-selvstyrende områder.

Pakistans repræsentant (Mohammed Mir Khan) ønskede også at gratulere den danske regering for dens bemærkelsesværdige arbejde i Grønland. Den havde uddannet befolkningen og derigennem forberedt den til at afgøre sin økonomiske og politiske status. Det særligt rosærdige var, at Danmark havde besluttet at uddanne det grønlandske folk ikke på det tidspunkt, da det var ved at opnå selvstyre, men 100 år før. Den danske regering havde af egen vilje givet oplysninger om den politiske situation i Grønland, fordi den havde påtaget sig at fremme befolkningens politiske modenhed uden bagtanker. Dette var meget opmuntrende for den pakistanske delegation, der ville være meget glad ved at se andre administrerende magter gøre det samme.

Den *australske* repræsentant (Clarey) sagde, at den danske regering skulle lykønskes for sin kluge og oplyste politik og for sin ihærdige indsats (devotion), der havde gjort det muligt for det grønlandske folk at få en aget plads i den store danske nation. Den grønlandske befolkning skulle også lykønskes for at have gjort fremskridt på alle områder og for at have fået en status, der i alle henseender svarede til den, den oplyste og højtudviklede befolkning i Danmark havde. Den danske regering havde handlet i nøje og fuld overensstemmelse med resolution 222 (III). Der var ingen grund til at betvivle, at den grønlandske befolkning uden forbehold havde accepteret den nye status, der gjorde territoriet til en del af kongeriget Danmark. FN havde ikke

hørt nogen indvendinger fra befolkningen. Han sagde, at hvis man ikke accepterede befolkningens beslutning, benægtede man dens ret til at udtrykke sin vilje. Han takkede Lannung for hans tale og sagde, at den fremkaldte to refleksioner. Den første var, at opnåelse af selvstyre ikke var nogen let opgave der, hvor klimatiske og geografiske forhold skabte store vanskeligheder. Den anden var, at fremskridt på det økonomiske, sociale og uddannelsesmæssige område var afgørende for, hvor langt den politiske udvikling kunne gå samt for, hvor lang tid der behøvedes for at opnå fuld selvbestemmelse. Den australske delegation håbede, at 4. udvalg og plenarforsamlingen ville tage til efterretning Grønlands nye forfatningsmæssige status, og at Danmark ophørte med at indsende oplysninger.

Den tale, *New Zealands* repræsentant (Scott) holdt, rummede en række positive udtalelser om Danmark, herunder en tak for de oplysninger, der til stadighed var blevet indsendt til plenarforsamlingen. Han sluttede med en personlig tak til Lannung, der altid havde givet et værdifuldt bidrag til diskussionen både i 4. udvalg og i 73 e-udvalget.

Columbias repræsentant (Canal) fandt – efter at have læst 73 e-udvalgets rapport og hørt den danske repræsentant - Grønlands nye situation yderst tilfredsstillende. Han gratulerede den danske regering med dens stadige bestræbelser på at hjælpe den grønlandske befolkning til at nyde sine rettigheder. Han ville stemme for en resolution, der svarede til den, 73 e-udvalget havde vedtaget.

Libanons repræsentant (Itani) udtrykte anerkendelse af den danske regerings indsats på det sociale, økonomiske, kulturelle og uddannelsesmæssige område. Delegationen var ikke uvidende om områdets særlige vilkår. Den danske regering, der havde Libanons sympati og respekt, kunne ikke på nogen måde beskyldes for imperialistiske hensigter. Libanon måtte ikke desto mindre minde om grundlæggende principper, der aldrig måtte opgives. Den ville have foretrukket, at Danmark havde handlet gennem FN og efter at have benyttet de universelt anerkendte demokratiske metoder. Den ønskede ikke at skabe vanskeligheder for den danske regering, men måtte tage alle de nødvendige forbehold med hensyn til den procedure, regeringen havde fulgt, i særdeleshed i det omfang det fik indflydelse på andre ikke-selvstyrende områders fremtid. Han forbeholdt ret til at udtale sig igen vedrørende resolutionsudkastet.

Liberias repræsentant (Miss Brooks) mindede om, at delegationen den 3. november havde gratuleret Danmark for den måde, den havde udført sin forpligtelse til at hjælpe indbyggerne i Grønland til økonomisk, kulturel og social udvikling og for de oplysninger, den frivilligt havde givet om de politiske fremskridt. Det var imidlertid delegationens principielle opfattelse, at en stat ikke kunne frigøre sig fra de forpligtelser, den havde påtaget sig ved bilaterale eller kollektive aftaler blot ved at ændre sin forfatning. Den danske regering burde derfor have truffet sin beslutning efter samråd med FN. Hun forholdt sig ret til senere at udtale sig vedrørende resolutionsudkastet.

På dette tidspunkt fik den *danske* repræsentant (Lannung) ordet. Han sagde, at han ønskede at rette en misforståelse vedrørende faktoren valgfrihed, der skyldtes 73 e-udvalgets rapport i dennes afsnit IX, paragraf 60. Her hed det, at den danske repræsentant havde erklæret, at der ikke var blevet holdt nogen folkeafstemning i Grønland, og selv om den havde været afholdt, ville den alene have drejet sig om, hvorvidt Grønland skulle fortsætte som et ikke-selvstyrende område eller inkorporeres i Danmark. Han følte, at udtalelsen taget ud af sin sammenhæng var vildledende. Hvad Mr. Brun havde ønsket at videregive var, at der med hensyn til Grønlands

status på intet tidspunkt var blevet fremsat eller diskuteret noget andet ønske end integration. Ingen havde bedt om andre valgmuligheder. Han sagde, at der her var tale om en faktuel og ikke en legal erklæring. Hvis et tredje ønske eller mulighed var fremkommet fra grønlandsk side, ville ingen bare have tænkt tanken at hindre, at det blev en valgmulighed.³²

Ecuadors repræsentant (Apunte) tog udgangspunkt i den faktorliste, der var blevet bragt som bilag til resolution 742 (VIII), og hvis tredje del behandlede integration med moderlandet. Han fandt, at ikke alle faktorer her kunne anvendes i tilfældet Grønland, men hovedpunktet: at befolkningen frit kunne udtrykke sin mening ved oplyste og demokratiske processer, var tilfredsstillende opfyldt. Befolkningen, der kunne læse og skrive, havde været i stand til at udtrykke en ansvarlig og velbegrundet mening. Som følge deraf havde delegationen stemt for det fremlagte resolutionsudkast. Den tvivl, som delegationen havde haft med hensyn til bevæggrunden bag ønsket om at blive en del af det danske rige, var blevet bortvejet gennem de erklæringer, den danske repræsentant og medlemmerne af Grønlands landsråd var kommet med. De havde sagt, at grønlænderne enstemmigt ønskede integration med Danmark på lige fod. Selvom delegationen ville have ønsket, at den grønlandske befolkning havde fået lejlighed til at udtrykke sig direkte ved en folkeafstemning, havde den givet tilslutning til i 73 e-udvalget, at Grønland var uden for rækkevidde af pagtens kapitel XI. Denne beslutning var siden blevet styrket gennem den danske repræsentants tale i 4. udvalg. Delegationen ville stille sig velvilligt til et resolutionsforslag, der svarede til det, 73 e-udvalget havde vedtaget.

Jugoslaviens repræsentant (Bozovic) lykønskede også Danmark med de fremskridt, der var opnået i Grønland.. Han gik derefter ind på de to hovedspørøgsmål, der var sat til debat, nemlig om territoriets befolkning havde fået fuld selvstyre i FN-pagtens forstand og om, hvorledes indstillingen af oplysninger var sket. Han tilføjede, at vedrørende det første punkt var den jugoslaviske delegations standpunkt velkendt. Han fandt at "free association" var svær at forene med kapitel XI's formål, idet integration i stedet for fuldt selvstyre medførte indre og begrænset selvstyre. Han fandt, at der i Grønlands tilfælde var sket en hel del fremskridt med hensyn til selvstyre. Der var stadig mangler med hensyn til omfanget af selvstyre og udnyttelsen af stemmeretten; disse forhold blev dog forhåbentlig snart afhjulpet ved fælles anstrengelser, og han håbede, at formænd for alle lokale organer, herunder også landsrådet, snart ville være grønlændere. Han håbede også, at landsrådet ville få flere rettigheder og stemmeretten ved folketingsvalg blive udstrakt til alle grønlændere.

Han gik ind på faktorlistens forskellige bestemmelser og fandt, at folkeafstemningen i Danmark uheldigvis ikke var blevet udstrakt til Grønland. Med hensyn til valgfriheden havde den danske repræsentant lige forklaret, at en tredje valgmulighed havde været mulig for den grønlandske befolkning, hvis den havde fremsat ønske herom. Der var ingen bestemmelse vedrørende en fremtidig ændring af status. Delegationen følte, at disse tre principper burde have været bragt i anvendelse. Forsømmeligheden her kunne skabe en farlig præcedens i fremtidige sager, der let kunne være mere komplicerede. Til sidst distancerede han sig – idet han henholdt sig til resolution 742 (VIII) - fra den holdning, at FN's rolle blot var at tage begivenhederne til efterretning og godkende de administrerende magters ensidige afgørelser. Det var på grund af den procedure, der var anvendt i Grønlandssagen, og som var baseret på opfattelsen om de administrerende magters enekompetence vedrørende indstilling af forpligtelser i henhold til

³² Dansk "point of clarification". RA, UM. 8.U. 83.a/47-54 samt bilag, pk. 2.

pagten, at delegationen af principielle grunde måtte undlade at stemme i forbindelse med et resolutionsudkast svarende til 73 e-udvalgets.

Uruguays repræsentant (Rodriguez Fabregat) sagde, at Danmark udgjorde et strålende eksempel på demokrati inden for alle områder. Hans indvendinger i Grønlandssagen var udelukkende af principiel karakter. Det var højest uheldigt, at der ikke havde været en folkeafstemning for at konstatere uden nogen tvivl befolkningens vilje med hensyn til deres status. Det ville have været en let opgave at gennemføre i en så lille og homogen befolkning. En folkeafstemning ledet af en uafhængig kommission under FN ville afsløre befolkningens sande ønsker. Det var ikke FN's rolle bare at modtage oplysninger eller notere ophøret af sådanne informationer, som det behagede den administrerende magt. Han forbeholdt sig ret til at udtales sig senere vedrørende resolutionsudkastet. Under de foreliggende omstændigheder ville det ikke være muligt for hans delegation at stemme for resolutionen.

Grækenlands repræsentant (Trianaphyllakos) sagde, at den danske regering altid havde holdt udvalget underrettet om Grønlands politiske udvikling. Gennem demokratiske, liberale og oplyste processer havde den ledet Grønland til selvstyre og selvbestemmelse, så hurtigt det havde kunnet lade sig gøre. Der var ikke tvivl om, at flertallet af den grønlandske befolkning ønskede at blive forenet med Danmark som en integrerende del af det danske rige.

På grund af de vigtige principper, der var involveret, kunne den græske delegation ikke støtte et resolutionsudkast som 73e-udvalgets. For det første skulle indstillingen af oplysninger følge og ikke gå forud for selvstyre. For det andet stod det ikke klart, om valget til landsrådet havde været holdt om emnet, hvilken form selvstyre og selvbestemmelse skulle tage. Han havde været meget glad for at høre den danske repræsentants forklaring med hensyn til valgfriheden. Men denne forklaring var faktuel, ikke legal. Kendsgerningen var, at den grønlandske befolkning ikke var blevet spurgt, om den ønskede en anden løsning end integration eller at forblive som et ikke-selvstyrende område. Selv om befolkningens ønsker i henhold til resolution 637 (VII) kunne konstateres gennem "recognized democratic means", ville det have været meget ønskeligt med en folkeafstemning. Delegationen nærede ikke tvivl om, at flertallet af den grønlandske befolkning havde truffet afgørelsen om forening med Danmark frit, og at Danmark havde opfyldt sine forpligtelser i henhold til pagten til at give befolkningen lejlighed til at udøve sin selvbestemmelsesret så hurtigt som muligt, men under hensyntagen til de involverede vigtige principper kunne den ikke støtte et resolutionsudkast svarende til 73 e-udvalgets. – Ifølge Lannungs senere udtaelse var den græske kritik ikke uventet, idet Danmark havde undladt at støtte Grækenland i Cypernspørgsmålet.³³

Ovenpå en række kritiske indlæg følte den danske delegation tilsyneladende, at der var behov for at vende stemningen i forsamlingen og meldte de to grønlandske repræsentanter til talelisten efterfulgt af Hermod Lannung selv.³⁴

Augo Lynge takkede for de mange venlige ord og ønsker for Grønlands fremtid og henviste i øvrigt til Lannungs "instruktive og nøgernt udarbejdede" hovedindlæg. Han sagde videre: "Det er sikkert en ikke helt almindelig begivenhed i verdenshistorien, at en befolkning i et ikke selvstyrende område på eget initiativ har ønsket og ved den ændring, der skete i Grønlands

³³ Finn Petersen, *Anf. arb.*, s. 55.

³⁴ På en af Lannung håndskreven notits skrevet lige efter mødet hedder det: "Her lod vi grønlænderne tale – meget virkningsfuldt", jf. Finn Petersen, *Anf. arb.*, s. 56 og note 17.

statsretslige stilling ved grundloven af 5. juni 1953, har fået fast tilknytning til moderlandet som en virkelig ligeberettiget del af riget.”

Dette var sket på grundlag af en naturlig og rolig udvikling i forholdet mellem Grønland og Danmark, idet der i tidens løb var blevet knyttet så mange synlige og usynlige bånd mellem de to lande, at det kun havde været et spørgsmål om tid, hvornår en sådan politisk ligestilling og integrering skulle ske. Det var dog også sket af andre grunde: ”Det er også sket af nødvendighed, på grundlag af strengt fornuftbetonede overvejelser, idet misforholdet mellem befolkningens lidenhed og landets størrelse udelukkede andre muligheder f.eks. dannelsen af en selvstændig og uafhængig grønlandske stat, bl.a. fordi de økonomiske betingelser herfor ikke var til stede. Det er vel også delvis af den grund, at der i Grønland ikke har været løsrivelsestendenser eller noget som helst krav om uafhængighed, og at der end ikke nogensinde har været ønske om særflag.”

Han understregede, at moderlandets styre altid havde været ”yderst humant og uselvisk”. Beslutningen om Grønlands integrering i Danmark var taget ”efter moden overvejelse som kronen på værket efter lang tids rolig udvikling”. Landsrådet har ment, at vejen til fuld ligeberettigelse i alle livets forhold kun kunne opnås under samme grundlov. Han sluttede med at sige, at der herskede fuld enighed blandt alle grønlændere om denne sag, og at glæden over den nye grundlov var oprigtig hos alle hans landsmænd.

Frederik Lynge mente, at hans mangeårige deltagelse i det politiske liv i Grønland, hvor han havde været medlem af landsrådet siden 1917, gjorde at han havde de bedste forudsætninger for at tolke sine landsmænds hengivenhed og loyalitet over for Danmark. Han sagde videre, at der aldrig havde været tale om undertrykkelse eller udbytning af landets befolkning. ”Man har følt sig som frie folk og medborgere i det danske samfund, fordi der hele tiden er taget tilbørligt hensyn til befolkningens erhverv, dens oprindelige kultur samt sprog.”

Efter omtale af de danske indsatser på skoleområdet og sundhedsområdet sagde han, at de stærke bånd der var knyttet mellem Danmark og Grønland havde bevirket, at der fra grønlændernes side aldrig havde været tanker eller ønske om uafhængighed, selv under den mørke tid under adskillelsen fra Danmark under sidste verdenskrig. Og ingen i Grønland havde nogensinde ønsket at komme under et andet rige end Danmark. Han sagde også, at de mange udtalelser om glæde og tilfredshed over det, den nye grundlov havde givet Grønland, havde bekræftet, at en folkeafstemning i Grønland om landets integrering i det danske rige havde været og var overflødig. Han var overbevist om, at følelsen af samhørighed med Danmark var årsagen til, at ønsker om en sådan folkeafstemning aldrig havde været rejst hverken direkte eller indirekte fra grønlandske side.³⁵

Brasiliens repræsentant (*Lyra*) gratulerede Danmark for den måde, hvorpå det havde udført sit henvi i henhold til pagtens kapitel XI og for den måde, hvorpå det havde fremlagt spørgsmålet om indstilling af oplysninger. Takket være de rigelige informationer fra den danske regering havde man gennem otte år kunnet iagttaget den grønlandske befolkningens fremskridt mod selvstyre. Folket havde nu frit udøvet sin selvbestemmelsesret gennem de demokratisk valgte repræsentanter. Det overgivne memorandum havde vist, at det grønlandske folk havde kunnet overveje den forfatningsændring, der integrerede Grønland i Danmark. De oplysninger, der var givet til FN, gjorde det klart, at befolkningen havde fået enhver lejlighed til at vælge den

³⁵ Folketingsmand Augo Lynges udtalelse i fjerde udvalg den 11. november 1954.; Folketingsmand Frederik Lynges udtalelse i 4. udvalg i november 1954. Begge i RA, UM. 8.U.83.a/47-54 samt bilag, pk. 2.

politiske status, den skønnede mest passende. Den måde, selvbestemmesretten var blevet udøvet på, var hævet over kritik. Brasilien havde overvejet sagen i lyset af den tredje del af faktorlisten, der knyttet til resolution 742 (VIII) uagtet de forbehold Brasilien havde gjort med hensyn til listen. Alle de faktorer, der fandtes i tredje del, var til stede i Grønlands nye forfatningsmæssige status.

Han overgav derefter udvalget det nye resolutionsudkast (A/C.4/L.354), hvis stillere var Brasilien, Guatemala, Indien og Peru. *Brasiliens* repræsentant sagde, at det var blevet udformet med henblik på at undgå kontroverser om beslægtede spørgsmål. Hermed sigtede repræsentanten uden tvivl til striden om kompetencespørgsmålet. Han tilføjede, at ved at vedtage forslaget ville FN demonstrere over for den danske regering sin tilfredshed med den måde, hvorpå den havde udført den hellige pligt, som det internationale samfund havde pålagt det.

Lannung takkede for resolutionsudkastet, som den danske delegation med glæde ville stemme for.

Guatemala var medforslagsstiller og ønskede tilsyneladende at præcisere sin stilling. Det repræsentant (Arenales) sagde, at den tvivl, som delegationen havde givet udtryk for i 73 e-udvalget, var blevet fjernet af den danske repræsentant. Det havde kunnet acceptere den danske position og optrådte som medforslagsstiller i 73 e-udvalget. Selv om der ikke havde været afholdt folkeafstemning i Grønland, mente delegationen, at befolkningen havde haft fuld lejlighed til at udtrykke sin mening. Uddybende sagde han, at faktorlisten alene var et bilag til resolution 742 (VIII), og at resolutionen tillod fleksibilitet med hensyn til listens anvendelse og fortolkning. Han anbefalede resolutionsforslaget, men reserverede sin delegations stilling med hensyn til lignende sager i fremtiden.

Argentina lykønskede den danske regering for den lykkelige afslutning af dens ansvar i henhold til pagtens kapitel XI. Danmark havde trofast opfyldt sin informationsforpligtelse, herunder også om politiske forbehold. En så vigtig handling som integration i moderlandet burde i det mindste have været underkastet en folkeafstemning. Argentina var også betænkelig ved at stemme for resolutionen i betragtning af, at Grønland faldt inden for den amerikanske sikkerhedszone og i lyset af resolutioner vedtaget på de interamerikanske konferencer i Bogotá og Caracas. Delegationen ville afholde sig fra at stemme.

Derefter fremførte *Filippinernes* repræsentant (Carpio) mundtligt nogle ændringsforslag til resolutionsudkastet. Af disse accepterede forslagsstillerne tre mindre ændringsforslag af sproglig karakter til præamblen, medens særligt gennemgribende ændringer af den operative del – bl.a. skulle hele paragraf 2 (ifølge hvilken plenarforsamlingen tog til efterretning, at Danmark betragtede sit ansvar i henhold til kapitel XI ophørt m.m.) falde ud - blev forkastet. Mest interessant er det måske, at repræsentanten i den operative paragraf 5 ønskede formuleringen "... Greenland freely decided..." ændret til "...the Greenland Council freely decided..." ud fra den betragtning, at det grønlandske folks mening ikke var blevet direkte udtrykt, men alene gennem dets valgte repræsentanter i Grønlandsrådet.³⁶

³⁶ Resolutionsudkastets paragraf 5 lyder: "5. Expresses the opinion that, from the documentation and the explanation provided, Greenland freely decided on its integration within the Kingdom of Denmark on an equal constitutional and administrative basis with the other parts of Denmark".

Under besvarelsen af spørgsmål sagde *Lannung*, at det ville havde været let at afholde en folkeafstemning i Grønland, hvis den grønlandske befolkning havde bedt om at blive rådspurgt. Da landsrådet imidlertid enstemmigt havde stemt for integration, havde man følt, at en folkeafstemning ville skabe tvivl om oprigtigheden af det ønske, landsrådet havde fremsat. Der havde heller ikke siden været fremsat noget ønske om en sådan afstemning. Han sagde også, at de to grønlandske folketingsmedlemmer var valgt med stort flertal ved folketingsvalget i 1953. Hvis befolkningen havde ønsket at kritisere den fulgte procedure, synes det, at den skulle have gjort det ved den lejlighed. Han var overbevist om, at de, der havde lyttet til ham og de to grønlandske folketingsmedlemmer, havde forstået, at det havde været Danmarks uforbeholdne ønske at give Grønland et helt frit valg. Hvad territoriets historie angik, var det status blevet afgjort for mange år siden ved en kendelse fra Den Faste Domstol i Haag, der nøje var blevet overholdt.

Han udtrykte taknemlighed over for delegationerne fra Brasilien, Guatemala, Indien og Peru, der havde demonstreret et stærkt ønske om at forene modsætninger ved at fremsætte resolutionsforslaget. Han appellerede til udvalgets medlemmer om at afstå fra at fremsætte ændringsforslag, der ville gøre forslaget uacceptabelt.

Saudi-Arabiens repræsentant (Khadra) gratulerede også Danmark for landets indsats i Grønland. Den danske administrations succes med hensyn til at afskaffe analfabetismen og dens utrættelige bestræbelser på at udrydde tuberkulosen burde være et eksempel for alle stater, såvel administrerende som ikke-administrerende. Hans delegation var overbevist om, at Grønlands integration var sket helt i overensstemmelse med folkenes selvbestemmelsesret og var gennemført i overensstemmelse med demokratiske metoder. Den danske repræsentants bemærkninger, der blev bekræftet af de grønlandske repræsentanter, burde udrydde alle misforståelser på dette punkt. Delegationen hilste resolutionsudkastet velkommen og repræsentanten rettede en personlig tak til Lannung for hans brillante formandskab for 4. udvalg i 1949.

Honduras repræsentant (Duron) sagde, at delegationen havde konkluderet på baggrund af de udleverede dokumenter og repræsentanternes udsagn, at den grønlandske befolkning, der ikke bestod af analfabeter, var blevet korrekt konsulteret, og at dets union med det danske folk var det demokratiske udtryk for dets ønsker. Delegationen tilsvagde støtte til resolutionsudkastet.

Den sydafrikanske repræsentant (Sole) lykønskede også Grønland og Danmark med, at Grønland var blevet en integrerende del af det danske rige. Når han ikke kunne støtte resolutionen, skyldtes det, at den syntes at forudsætte, at plenarforsamlingen var kompetent til at afgøre om et ikke autonomt område havde opnået en tilstrækkelig grad af autonomi til at det retfærdiggjorde indstilling af oplysninger. Det var den sydafrikanske regerings opfattelse, at den administrerende magt var den eneste dommer i spørgsmålet om at ophøre med at være ikke-autonom i overensstemmelse med artikel 73.

Sydafrikas kompromisløse fremlæggelse af de administrerende (og en række andre vestlige) staters hovedposition i kompetencespørgsmålet blev straks fulgt op af et ønske om at få indskrevet den anden hovedposition i form af et indlæg fra Uruguays repræsentant Rodriguez Fabregat, en af Sydamerikas mest profilerede FN-diplomater. Ifølge ham indeholdt resolutionsudkastet ikke den mindste henvisning til plenarforsamlingens kompetence. Han fremsatte et ændringsforslag (S/C.4/L.358), ifølge hvilket der i præamblen til resolutionsudkastet

skulle indsættes en udtrykkelig bestemmelse om plenarforsamlingens kompetence i disse sager gennem ordene: "Bearing in mind the competence of the General Assembly to decide whether a Non-Self-Governing Territory has or has not attained a full measure of self-government as referred to in Chapter XI of the Charter". Repræsentanten gjorde gældende, at en sådan paragraf var blevet indsat i Puerto Rico-resolutionen, og han kunne ikke se, hvorfor der nu skulle gøres en uberettiget skelnen i denne sag.

På et tidspunkt, hvor de fleste af de delegerede fra de ca. 50 lande, der var til stede, havde belavet sig på en hurtig afstemning, der syntes at kunne gennemføres med næsten fuld enstemmighed, skiftede debatten som følge af ændringsforslaget fra Uruguay karakter og udviklede sig en diskussion om kompetenceproblemet og ikke mindst om det betimelige i at rejse det princippunkt, der mere end noget andet skilte vandene i FN.

Den lange og noget ustrukturerede debat, som *Uruguay* foranledigede, skal ikke her refereres i detaljer, men nogle hovedtræk skal fremdrages. Mange lande lagde ikke skjul på deres irritation over, at debatten om Grønlandsspørgsmålet nu skulle belastes med endnu et slagsmål om plenarforsamlingens kompetence. Det var netop denne eventualitet, forslagsstillerne havde søgt at forsøke Danmark for ved i resolutionsudkastet at bruge et meget omhyggeligt ordvalg, der vel indirekte forudsatte en kompetence for plenarforsamlingen – i den første paragraf i udkastets præambel tales om "the responsible government concerned" - men ikke fremhævede denne med så store bogstaver, at det kunne provokere flertallet af de administrerende lande og vanskeliggøre en resolution. Den *australske* repræsentant forklarede i den sammenhæng, at ændringsforslaget kun kunne skade udvalgets arbejde, idet det afledte diskussionen fra Grønland til spørgsmålet om generalforsamlingens kompetence. Der stod vigtige principper på spil, og emnet skulle behandles med forsigtighed.

Provokeret af Uruguays ændringsforslag så en række vestlige stater sig imidlertid foranlediget til at markere deres afstandtagen og få ført deres principielle holdning i kompetencesagen til protokols. Det gjaldt således Australien, Canada, New Zealand og Sverige. Danmark og en række af de administrerende lande søgte at nedtone kompetencespørgsmålet og nøjedes med at antyde eller erindre om deres principielle holdning.

Det var også klart, at selv om en række ikke-administrerende magter ville stemme for Uruguays ændringsforslag og i situationen heller ikke havde andet valg, nu da det var blevet fremsat, var mange af dem irriterede på Uruguay for ikke at have varetaget sagen med den finesse, Brasilien og de øvrige forslagsstillere havde lagt for dagen.³⁷ Flere af disse lande pointerede, at det var helt unødvendigt at bekrefte plenarforsamlingens kompetence i resolutionsteksten. Blandt andet sagde *Perus* repræsentant ret skarpt, at hvis han havde haft nogen tvivl med hensyn til forsamlingens kompetence, ville han ikke have taget del i denne diskussion, der var en demonstration af netop denne kompetence. Teknisk set forekom ændringsforslaget unødvendigt, og som følge deraf ville hans delegation afstå fra at stemme.

Flere lande appellerede til Uruguay til at trække ændringsforslaget tilbage, men landets repræsentant nægtede. Der var tale om et vigtigt emne, sagde han. Undlod man at nævne det,

³⁷ Ifølge det danske referat af 25. november 1954 (s. 18) var det interessanteste træk i situationen, "at en række ikke-administrerende magters delegationer – nemlig de delegerede fra Syrien, Venezuela, El Salvador, Yemen, Guatemala, Thailand, Honduras, Mexico, Indien, Ecuador, Columbia, Peru, Brasilien, Cuba, Costa Rica og Chile – indtog en stærkt kritisk holdning over for det uruguayanske initiativ".

kunne man skabe det indtryk, at det ikke længere var afgørende. Det var blevet vedtaget på flere interamerikanske konferencer. Han mente heller ikke, at USA var blevet krænket (offended) ved, at paragraffen blev sat ind i Puerto Rico-resolutionen i 1953. *USA*'s repræsentant så sig derefter nødsaget til at erklære, at det var landets delegation blevet (!).

Lannung opfordrede også forslagsstilleren til at trække ændringsforslaget tilbage. Dette forsøgte han også ved flere samtaler med forslagsstilleren uden for salen. Han spurgtrepræsentanten fra Uruguay, om denne mente, at det var rimeligt at tvinge et land som Danmark til at stemme imod en resolution af denne slags, og at stille den grønlandske befolkning over for en resolution, som et stort antal af grønlændernes venner ville have støttet, hvis ændringsforslaget ikke var blevet fremsat.

Ikke mindst den *norske* repræsentant kom Danmark til undsætning i denne fase og gik hårdt i rette med ændringsforslaget, der ifølge ham indførte et nyt og kontroversielt princip i debatten. Han foreslog – uden resultat – at det skulle betragtes som et nyt forslag. Hensigten hermed var uden tvil at få ændringsforslaget løsrevet fra Grønlandsspørgsmålet og gjort det til genstand for en separat afstemning.

Lannung gav umiddelbart inden afstemningen om ændringsforslaget udtryk for dyb beklagelse over, at anmodningen om at trække forslaget tilbage havde været forgæves. Han sagde, at Danmark måtte stemme imod ændringsforslaget. Delegationen ville imidlertid stemme for resolutionen som helhed, da den accepterede den danske regerings afgørelse som svar på den grønlandske befolkningens ønsker.

Uruguays repræsentant afviste det norske krav. Han kunne ikke acceptere – og fik medhold – at der ikke var tale om et ændringsforslag i henhold til FN's procedurereregler. Han søgte at glatte ud i forhold til Grønland og Danmark og sagde, at han ikke stod tilbage for nogen i sin beundring for den danske regering og det danske folk, og at hans initiativ ikke ville kaste den ringeste skygge på de danske resultater i Grønland. Der var tale om en principsag, og han beklagede, at han ikke kunne trække ændringsforslaget tilbage.

Afstemningen om det af Uruguay stillede ændringsforslag sket ved navneopråb. Forslaget blev vedtaget med 33 stemmer for og 12 imod, herunder Danmark, samtlige administrerende magter, Sydafrika, Canada, Norge og Sverige. Fem stater afholdt sig fra at stemme: Brasilien, Chile, Columbia, Costa Rica, Israel.³⁸

Inden afstemningen om det endelige resolutionsforslag kom Filippinerne på banen igen og krævede afstemning om tidligere fremsatte ændringsforslag. Dets forslag om helt at slette paragraf 2 og et ændringsforslag vedrørende paragraf 7 blev under denne afstemning forkastet, men man vedtog det filippinske forslag til en ny paragraf 6. I stedet for det oprindelige forslags tekst ("6. Notes with satisfaction the political advancement achieved by the people of Greenland") kom der nu til at stå i resolutionen: "6. Notes with satisfaction the achievement of self-government by the people of Greenland". Ved denne mindre afstemning stemte 21 stater for og 7 imod, medens 18 afholdt sig fra at stemme. Danmark stemte for, idet man anså det

³⁸ Forinden havde man på belgisk foranledning vedtaget det filippinske forslag om en mindre ændring af præambens 2. paragraf, der registrerede Grønlands nye status. Forslaget betød indsættelse af ordene "that of" mellem "equal to" og "other" i den oprindelige formulering "...Greenland has become an integral part of the Danish Realm with a constitutional status equal to other parts of Denmark".

filippinske forslags tekst for en forbedring. I realiteten var der tale om en indskrivning i resolutionsudkastet af det standpunkt, Lannung havde kæmpet så energisk for gennem flere år, nemlig at integration i moderlandet betød opnåelse af ”a full measure of self-government”.

Endelig kunne så Grønlandsresolutionen i sin helhed komme til afstemning. Den blev vedtaget med 34 stemmer mod 4 (Belgien, Canada, Sydafrika og Australien), medens 12 afholdt sig fra at stemme (Afghanistan, Argentina, Columbia, Frankrig, Grækenland, Indonesien, Jugoslavien, Liberia, Holland, New Zealand, United Kingdom og Uruguay). Som det kan ses, blev den stemt hjem af de ikke-administrerende lande, medens de administrerende magter ikke kunne støtte den efter tilføjelsen af Uruguays ændringsforslag.

Nogle få lande af de ca. 60 medlemslande var ikke til stede ved afstemningen, heriblandt Island, hvis repræsentant holdt sig borte fra afstemningen på grund af emnets følsomhed i Island.³⁹

Afstemningen i plenarforsamlingen den 22. november 1954

Ved den mere formelle slutbehandling i plenarforsamlingen⁴⁰ – der skete på grundlag af 4. udvalgs beretning (A/2795 af 19. november 1954) – skete en vis flytning af stemmerne, formentlig foranlediget af, at man havde fået den noget ophidsede debat den 12. november i 4. udvalg på afstand. Dette kom til udtryk under stemmeforklaringerne. Australien, Canada og Sydafrika erklærede nu, at de ville undlade at stemme. De ville gerne markere deres enighed med den danske regering i, at Grønland ikke længere faldt ind under pagtens kapitel XI.

På den anden side forklarede Liberia, Jugoslavien, Colombia og Uruguay med vekslede begrundelser, hvorfor de nu kunne stemme for resolutionen, medens de i 4. udvalg havde undladt at stemme. Repræsentanten for Uruguay, der havde forårsaget al postyret og tydelig nok følte sig lidt brødebetynget i forhold til den danske repræsentant, sagde at han håbede, at den danske delegation ville forstå dette som et udtryk for, at han ikke ønskede at lade den i stikken. Han sagde, at de to lande havde taget del i mange af opgaverne i dette hus og havde kæmpet for de samme principper.

Under afstemningerne blev den nye paragraf i præamblen om plenarforsamlingens kompetence vedtaget med 38 stemmer for, 15 imod (Australien, Belgien, Canada, Colombia, Danmark, Frankrig, Luxembourg, Holland, New Zealand, Norge, Sverige, Tyrkiet, Sydafrika, Storbritannien og USA). Fire stater stemte ikke: Brasilien, Costa Rica, Israel og Den Dominikanske Republik.

Paragraf 2 i den operative del af resolutionsudkastet (hvor plenarforsamlingen tog til efterretning, at Danmark betragtede sit ansvar i henhold til pagtens kapitel XI som ophørt og derfor indstillede indsendelsen af oplysninger om Grønland) blev vedtaget med 51 stemmer for og 1 imod (Filipinerne). Tre lande undlod at stemme: Afghanistan, Grækenland og Indonesien.

³⁹ Ifølge den danske delegations referat (s. 23) havde den islandske repræsentant til den danske delegation givet udtryk for, at islandsk støtte til det danske standpunkt i Grønlandssagen ville blive opfattet som en provokation ”af en lille gruppe yderligtgående nationalister i Island”, der kunne benytte lejligheden til at skabe uro, f.eks. gennem interpellationer i Altinget. For udslag af den islandske nationalism henvises til bilag II (Margit Bech Larsen, *Islandske krav på Danmark*).

⁴⁰ Slutbehandlingen blev forsinket som følge af en mindehøjtidelighed for den russiske delegationsleder viceudenrigsminister Andrej Vyshinskij, der var død pludseligt samme dag. Vyshinskij var kendt og berygtet som Stalins hovedanklager under skueprocesserne i Moskva i slutningen af 1930’erne. – For en udførlig gengivelse af udtalelserne i plenarforsamlingen se Finn Petersen, *Anf. arb.*, s. 68ff.

Grønlandsresolutionen som helhed (resolution 849 (IX) af 22. november 1954) blev vedtaget med 45 stemmer for og 1 imod (Belgien). 11 lande afholdt sig fra at stemme: Afghanistan, Australien, Canada, Frankrig, Grækenland, Indonesien, Luxembourg, Holland, New Zealand, Sydafrika og Storbritannien. Delegationerne fra Haiti, Nicaragua og Island var ikke til stede. Efter dansk ønske skete stemmeafgivningen ved navneopråb.

Østblokkens støtte til Danmark i Grønlandsspørgsmålet

Et specielt træk ved debatten i 4. udvalg og i generalforsamlingen var Sovjetunionens og de øvrige østblokstaters næsten totale tavshed og – ved den endelige afstemning – tilslutning til resolutionsforslaget. Sovjetunionen og de øvrige Østbloklande støttede altså Danmark, medens de så sent som i 1953 havde opponeret stærkt mod den form for selvstyre, der her var tale om, nemlig integration med moderlandet. Sammen med Jugoslavien betragtede de denne mulighed som en form for nykolonialisme. Hvis Sovjetunionen under debatterne i 1954 havde gentaget sin tidlige kritik og udtalt, at det måtte stemme imod resolutionsforslaget, havde det næppe bragt resolutionsforslaget til fald, men det kunne have foranlediget en række lande, der så hen til Sovjetunionen som forbillede, til at følge trop. Resultatet kunne være blevet en resolution, der ville have været omstridt i det internationale samfund, og måske til stadighed have udgjort et internationalt diskussionsobjekt. Det var netop denne mulighed, man fra dansk side ønskede at undgå. Med andre ord: i kraft af at Sovjetunionen tog stilling, som den gjorde, og trak fire andre stemmer med sig (Polen, Tjekkoslovakiet, Ukraine og Hviterusland), bidrog den til, at Danmark fik et godt afstemningsresultat.

Hermod Lannung havde igen været på banen med et initiativ, idet han inden de afgørende forhandlinger havde taget kontakt til Sovjetunionen. Man må formode, at det skete uden det danske udenrigsministeriums viden. Kontaktken kendes kun gennem den korte beretning, Lannung gav om episoden til en ung historiker.⁴¹ Ifølge denne lykkedes det Lannung under en samtale med den russiske delegerede, Sovjetunionens Washingtonambassadør Sorubin, at overbevise denne om, at en dansk integration af Grønland med deraf følgende danske suverænitet fra Sovjetunionens synspunkt måtte være at foretrække frem for et uafhængigt Grønland, som uvilkårligt måtte blive stærkt afhængigt af USA (!).

Der er næppe grund til at betvivle, at Lannung talte sandt, når han fortalte, at han havde taget denne kontakt. Her spillede følgende forhold ind:

- Lannung, der var enkemand og havde været russisk gift⁴², havde siden 1945 ganske tætte kontakter til det russiske diplomati og synes at have haft fuld acces til Sovjetunionens repræsentationer. Han nød uden tvivl russernes tillid.
- Med i billedet hører også Lannungs erklærede, årelange modstand mod den amerikanske tilstedeværelse på Grønland, der er forholdsvis velbelyst. På det radikale venstres landsmøde i maj 1950 talte han om ”USA’s besættelse af Grønland” og anbefalede, at man sendte den danske

⁴¹ Finn Petersen, *Anf. arb.*, s. 74.

⁴² Jf. artiklen om Hermod Lannung i *Dansk biografisk leksikon*, 3. udg., bd. 8, 1981, s. 522f. – I et interessant brev af 11. september 1950 anbefaler Henrik Kauffmann Lannung til en kollega - den danske gesandt i Mexico. Kauffmann kalder Lannung ”min ven” og fortæller, at når Lannung kommer til Washington plejer Kauffmann at bede Lannung bo hos sig. I brevet hedder det i øvrigt: ”Der er heller ikke mange, med hvem man får en så interessant samtale om internationale forhold i almindelighed, og ikke mindst er Lannung ekspert, når det gælder forholdet til Rusland. Hans afdøde hustru var russisk født, han selv taler noget russisk og er vistnok stadig sagfører for den russiske ambassade i København,...”. RA, UM. 120. G.37., Læg: Hermod Lannung.

brigade – Danmark havde intet at gøre i Tyskland, sagde han - til Grønland for at varetage bevogtningsopgaverne deroppe. Hans sprogbrug om den amerikanske tilstedeværelse var den samme som kommunisten Aksel Larsens. Ved førstebehandlingen af loven om folketingsvalg i Grønland i landstinget 12. maj 1953 omtalte Lannung USA som ”den store fremmede magt, som i øjeblikket er indrømmet visse særlige rettigheder i Grønland”.⁴³ Det er formentlig rimeligt at tolke hans stærkt målrettede, næsten maniske indsats i Grønlandssagen om ikke båret så dog medbestemt af en uro over omfanget af det amerikanske engagement på Grønland og af en frygt for hvilke intentioner, supermagten egentlig havde. Lannung er formentlig ret tidligt i efterkrigstiden - fra 1948 begynder han samtidig med Eske Brun at fremføre integrationstankegangen - nået til den konklusion, at den eneste model, der havde interesse, hvis man skulle kunne sætte grænser for amerikanerne i Grønland, var integrationsmodellen.

Lannung havde givetvis meningsfæller både blandt politikere og embedsmænd, uagtet de ønsker man havde i 1940’ernes slutning om at få amerikanerne til at forlade Grønland, ikke havde materialiseret sig i konkret handling. Selv efter NATO’s oprettelse sporedes en ganske udbredt reservation over for USA i det radikale venstre, i dele af Socialdemokratiet og – naturligvis – Danmarks kommunistiske parti.

Der er selvfølgelig tale om en lidt bagvendt situation, når den chefdelegerede for et NATO-land instruerer den sovjetiske ambassadør i USA om, hvorledes Sovjetunionen bedst kunne varetage sine strategiske interesser i Grønlandsområdet i forhold til den anden supermagt. Om Lannung virkelig overbeviste den sovjetiske diplomat, således som Lannung selv tolkede situationen, og om ikke sovjetdiplomatiet selv kunne foretage den ikke så indviklede strategiske kalkule, der var tale om, har vi ingen muligheder for at kontrollere. I et lidt større perspektiv er episoden og Østblokkens støtte i 1954 udtryk for, at USA-faktoren ikke må glemmes i det net af faktorer, der bestemte såvel danske som internationale aktioner og reaktioner i Grønlandsspørgsmålet. For Lannung, der gennem så mange år havde den største indflydelse på udmøntningen af den danske grønlandspolitik i FN, var den måske den vigtigste.

Sammenfatning

Debatten i 4. udvalg og plenarforsamlingen om Danmarks indstilling af oplysninger til FN vedrørende Grønland som en følge af forfatningsændringen i Danmark 1953 foregik i en meget mere afslappet tone end de tilsvarende debatter i udvalget om USA’s og Hollands indstilling af oplysninger vedrørende henholdsvis Puerto Rico og Surinam/De Hollandske Antiller, af hvilke den sidste sag stadig trak sig ud på grund af utilfredshed med Hollands opræden. Tonen afspejlede, at der var langt større sympati i kredsen af medlemslande over for Danmark, der generelt ansås for at have en uplettet ”record” som kolonimagt, betragtedes som en støtte for FN og som en aktiv fortaler for et bredt internationalt samarbejde i den kolde krigs første år.

I forskellige variationer optrådte hovedpositionerne fra mødet i 73 e-udvalget på ny. Hovedindtrykket var som i det lille udvalg, at Danmark havde været en eksemplarisk kolonimagt, der gennem sin langvarige administration af Grønland havde været om en lille og udsat befolknings livsform og kultur. Som i det lille udvalg blev der foretaget en kobling mellem den tidlige udryddelse af analfabetismen og fremvæksten af en politisk bevidsthed blandt

⁴³ For udtalesen på landsmødet se udskrift af avisreferat med gengivelse af udtalesen i Lannungs arkiv. RA. Hermod Lannung privatarkiv, pk. nr. 14: læg 7, Diverse; *Rigsdagstidende. Overordentlige samling 1953. Forhandlingerne i landstinget*, 1953, sp. 31.

grønlænderne. I flere indlæg blev der udtrykt beundring for omfanget af – og ikke mindst udgifterne for Danmark i forbindelse med – den nu startede moderniseringsproces i Grønland specielt på sundhedsområdet og uddannelsesområdet.

Sammenfattende kan det siges, at Danmarks civilisatoriske indsats i Grønland blev rost af alle – også af kritikere af Danmarks procedurer i sagen - og af ikke få lande blev skildret under brug af udtryk og vendinger, der var vanskelige at overtrumfe. Der er næppe tvivl om, at disse forhandlingsdage sammen med forhandlingerne i 73 e-udvalget repræsenterede et vel hidtil uset højdepunkt i henseende til international anerkendelse af mange års danske indsats i Grønland og af dansk demokrati og politisk kultur i det hele taget. Samtidig blev Hermod Lannungs indsats i FN bredt anerkendt.

Som i 73 e-udvalget stillede nogle lande sig kritisk over for de danske procedurer i sagen, men ikke til Grønlands integration i Danmark som sådan. Der var dog tale om relativt få lande (Argentina, Filippinerne, Grækenland, Haiti, Jugoslavien og Uruguay). Det har for nogle lande været vigtigt at få slået fast, at integration i moderlandet normalt krævede en folkeafstemning.

De fleste lande følte, at FN's spilleregler – i form af faktorlisternes krav om nøje hensyn til den lokale befolnings ønsker og interesser – var tilgodeset, og at man hurtigt burde skride til en registrering eller – som flertallet uden tvivl betragtede det - accept af det danske standpunkt i sagen.

Grønlandsresolutionen var uden tvivl blevet vedtaget næsten enstemmigt, havde det ikke været for det af Uruguay fremførte ændringsforslag, der kaldte automatiske reaktioner frem og klart blotlagde den principielle afstand mellem på den ene side de administrerende magter (støttet af ”vestlige magter som de nordiske lande og Canada) og på den anden side de ikke administrerende magter. Det var dog samtidig symptomatisk for debatten under disse møder, at en række ikke-administrerende magter var irriterede på Uruguay for unødvendigt at have overspillet kompetence-kortet og for at have belastet det internationale samfunds anerkendelse af Grønlands integration i Danmark med en unødvendig diskussion. Disse udtalelser må tages som udtryk for, at nogle lande syntes, at det var ”synd” for danskerne og grønlænderne at blive hvirvlet ind i en sådan principdiskussion, men samtidig kom det også til udtryk fra begge sider af spektret, at man følte, at ændringsforslaget skadede 4. udvalg ved at grave grøfterne dybere end nødvendigt. Bag udtalelserne herom lå usikkerheden med hensyn til, om kolonisamarbejdet i FN overhovedet kunne fortsætte, hvis de to lejre ikke var på talefod.

Uruguays krav skabte postyr og en automatisk frontdannelse i kompetencespørgsmålet, men bevirkede tilsyneladende kun, at Grønlandsresolutionen ikke fik det antal jastemmer, den ellers ville have kunnet få.

Bemærkes bør også den støtte, Danmark fik fra Østblokken, der stort set ikke tog ordet, ser vi bort fra Jugoslavien, der havde flere indlæg. Østblokken, der ellers var modstander af integration i moderlandet, stemte i denne situation for resolutionsforslaget. Ifølge den danske chefforhandler Hermod Lannung var det lykkedes ham at overbevise den sovjetiske repræsentant om, hvilket udfald af Grønlandssagen, der tjente sovjetiske interesser bedst.

Kapitel 12

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 videreført 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 afhæng 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 oprådte 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 grønlændere 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 journalistgruppens rejse i Grønland og efterfølgende presserapportager 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 reformivrigne 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 sårbarer 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 fortaler for gennemgribende ændring af dansk Grønlandspolitik, mens den tidligere direktør, Knud Oldendorff, stod for en traditionalistisk Grønlandspolitik. Med betænkningen fra Den store Grønlandskommision 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 forfatningskommisionen, 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 forfatningskommisionens arbejde ved at foreslå, at der indførtes en ordning, der i principippet 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 foreslæde 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 var modstandere af integrationsmuligheden, så Grønlandsspørgsmålet blev en international kastebold.

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 det 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 overhørt. 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 forsiktig 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 hidlige 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-embedsmaænd 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, vedtages 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 afspejles også i den korte og over for Danmark særdeles imødekommede 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 ophört.

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 repræsentanter 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 fremstillede som en progressiv kolonimagt, der havde beskyttet den grønlandske befolkning gennem en fremsynet administration og værnet om grønlandsk kultur og sprog. En række tredjeverdenslande 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 folkenes 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 principippet om folkenes selvbestemmelsesret til en del af FN's formål; men principippet 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 vase 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 udannelsesmæssigt 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 eksplisit 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 ufyldestgørende eller diskutable 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 kunnestå 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. Størkest 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 dannelsen 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 Lynge. 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 aktivt 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 utsat 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 særlig 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

tilstede værelse 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 tilstede værelse 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 forbundt 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 patriarchalsk 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 vidstrakt 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.

Bilag 1

Kommissorium for udarbejdelse af en historisk udredning om omstændighederne i forbindelse med Grønlands ændrede status fra koloni til ligeberettiget del af riget ved ændringen af grundloven i 1953:

Regeringen anmoder Dansk Institut for Internationale Studier om at udarbejde en historisk udredning omhandlende perioden fra 1945 til og med 1954 om omstændighederne i forbindelse med Grønlands ændrede status fra koloni til ligeberettiget del af riget ved ændringen af grundloven i 1953, herunder begivenhedsforløbet i Danmark/Grønland og i FN i forbindelse med behandling af Danmarks meddelelse til FN herom.

Udredningen bør afgives til regeringen senest den 1. oktober 2006 med henblik på efterfølgende offentliggørelse.

Kildemateriale

Det forventes, at DIIS vil söge adgang til akter i FN med bistand i fornødent omfang fra relevante danske myndigheder.

Herudover vil grundlaget for DIIS' undersøgelse bl.a. være de akter, som måtte bero hos berørte statslige myndigheder, især Statsministeriet, Rigsombudsmanden i Grønland (tidligere Landshøvdingen over Grønland), Udenrigsministeriet og Justitsministeriet samt det tidligere Ministerium for Grønland. DIIS vil endvidere kunne anmode om adgang til akter hos andre myndigheder.

De nærmere retningslinier for DIIS' adgang til og brug af akter hos danske myndigheder fremgår af bilaget til kommissoriet og svarer til de gældende retningslinier for DIIS' arbejde med udredningen om Danmarks sikkerhedspolitiske situation under den kolde krig. Det skal sikres, at DIIS' undersøgelse kan gennemføres på bedst mulige grundlag.

Offentliggørelse i den endelige udredning af ikke frit tilgængelige akter, som til brug for udredningen er udleveret til DIIS, sker efter aftale med de berørte myndigheder. DIIS kan supplere grundlaget for udredningen med interviews med politikere, embedsmænd, journaliser samt andre relevante personer med særlig indsigt i begivenhederne i den omhandlede periode.

Grønlands Hjemmestyre har tilkendegivet, at Hjemmestyrets relevante akter vil blive stillet til rådighed efter anmodning fra DIIS på nærmere af Hjemmestyret angivne vilkår.

Bilag til regeringens kommissorium

Vejledende retningslinier vedrørende adgangen til berørte danske myndigheders akter i forbindelse med DIIS' udarbejdelse af en historisk udredning om omstændighederne i forbindelse med Grønlands ændrede status fra koloni til ligeberettiget del af riget ved ændringen af grundloven i 1953

DIIS vil få adgang til evt. akter fra Statsministeriet, Rigsombudsmanden i Grønland (tidligere Landshøvdingen over Grønland), Udenrigsministeriet og Justitsministeriet samt det tidligere Ministerium for Grønland. DIIS vil også kunne anmode om adgang til akter fra andre myndigheder.

DIIS' adgang til akterne er reguleret af offentlighedsloven, arkivloven og Statsministeriets cirkulære nr. 204 af 7. december 2001 vedrørende sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO, EU eller WEU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt.

Der vil blive tale om, at DIIS får adgang på særlige vilkår til myndighedernes akter. Myndighederne bestræber sig således på at yde arkivadgang og meroffentlighed i videst muligt omfang, og for DIIS' adgang vil gælde følgende vejledende retningslinier:

1. Adgangen til myndighedernes akter, der er afleveret til Rigsarkivet, sker efter reglerne i arkivloven og ifølge normal praksis.
2. Adgangen til akter, der endnu ikke er afleveret til Rigsarkivet, administreres af den myndighed, der opbevarer akterne. Adgangen reguleres af arkivloven eller offentlighedsloven efter nedenstående punkter 2.a. – 2.d.
 - a. DIIS' medarbejdere får – med den begrænsning, der følger af pkt. 2.b. - adgang til at gennemgå alle myndighedernes relevante akter.
 - b. Myndighederne kan tage stilling fra sag til sag med hensyn til DIIS' eventuelle ønsker om gennemgang af særligt sensitivt materiale.
 - c. DIIS' adgang til yderligere materiale fastlægges på grundlag af konkrete anmodninger.
 - d. Klassificerede såvel som uklassificerede dokumenter må kun kopieres eller medbringes efter aftale med den eller de berørte myndigheder.
3. Adgangen til materiale i henhold til pkt. 2.a. – 2.d. gives under forudsætning af, at DIIS' medarbejdere accepterer tavshedspligt i henhold til et pålæg herom og sikkerhedsgodkendelse i henhold til Statsministeriets sikkerhedscirkulære fra 2001. Tavshedspligten gøres i det fornødne omfang løbende til genstand for konkret drøftelse med myndighederne under hensyntagen til statens sikkerhed, rigets forsvar, forholdet til fremmede magter eller forholdet til tredjemand. Tavshedspligten gælder indtil videre.
4. DIIS' medarbejdere vejledes om tavshedspligts nærmere indhold. Som led heri forpligter DIIS' medarbejdere sig til at tage de nødvendige hensyn, herunder ved

anonymisering, til beskyttelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed, rigets forsvar, forholdet til fremmede magter eller tredjemand.

5. DIIS vil ikke kunne anvende klassificeret materiale, herunder af udenlandsk oprindelse, eller andet materiale, der er omfattet af tavshedspligten, med mindre der opnås samtykke fra udstederen. En udtalelse fra særligt berørte myndigheder, firmaer eller personer bør om nødvendigt indhentes forinden. Der kan efter aftale parafraseses over akter, der ikke kan figurere i noteapparatet, og myndigheden vejlede om dette, idet manuskriptet fremsendes til gennemsyn.

6. DIIS kan udføre interviews med embedsmænd, politikere, journalister samt andre relevante personer med særlig indsigt i begivenhederne i den omhandlede periode. Myndighederne vil efter konkret anmodning, i det omfang det – under hensyntagen til de beskyttelsesværdige interesser, der er nævnt i pkt. 3 – er muligt, ophæve tavshedspligten helt eller delvist for tidligere eller nuværende medarbejdere.

7. Myndighederne er indstillede på at medvirke til offentliggørelse af bilagsmateriale i forbindelse med DIIS' udgivelse af udredningen.

8. Uanset øget aktivitet som følge af DIIS' udredning skal forskere uden for projektet og andre, der ønsker at benytte myndighedernes arkivalier, behandles efter normal praksis.

Bilag 2

Notat af 4. marts 2005 fra Grønlands Hjemmestyre. Uddybning af spørgsmålet vedr. analyse om processen forud for Grønlands statusændring i 1953

Landsstyreformanden har i brev af 20. december 2004 til statsministeren foreslået bl.a. følgende drøftet på et møde, der nu forventes afholdt 1. februar 2005: "Det andet emne vedrører Grønlands indlemmelse i rigsfællesskabet i 1953 og muligheden for at der udarbejdes en analyse om den proces der forløb dengang."

Statsministeriet har ønsket uddybet hvad der ønskes undersøgt. Hermed et forslag til uddybning. Hermed et forslag til en sådan uddybning.

Tidligere historiske undersøgelser (Finn Petersen: Grønlandssagens behandling af FN 1946-54, Odense, 1975) har vist at det var et væsentligt mål for danske politikere og administratorer i perioden 1946-53, at Grønland ikke blev betragtet som koloni, og at Danmark således ikke blev slået i hartkorn med de "egentlige kolonimagter."

Samtidig var der i Landsrådet ønske om ligestilling med Danmark. Augo Lygne udtalte således på landsrådets møde i september 1951: "For det første bør man fortsætte med at udvide og styrke forbindelsen med Danmark, politisk, kulturelt og sprogligt for at understrege, at Grønlands er en del af Danmark og ønsker altid at være det. Grønland og dets befolkning - Grønlændere og Danske - bør fuldtud have ligestilling med andre danske statsborgere. Derfor må vi fastholde det ønske, at Grønland må i fremtiden have grønlandske repræsentanter i den danske rigsdag. Grønlands repræsentanter må uden mellemled kunne tale befolkningens sag i den danske rigsdag, således som færingerne gør det"

NAGs rapport bekræfter dette indtryk, men giver naturligt også anledning til at rejse spørgsmål om den procedure der blev fulgt, nemlig:

A) Internt

1) Hvorfor blev der ikke afholdt en folkeafstemning i Grønland om grundlovsændringen og dermed Grønlands statusændring. Det forhold, at Augo Lynges og Landsrådets holdning formentlig var dækkende for befolkningen generelt, er ikke tilstrækkelig begrundelse til at undlade folkeafstemning i en sådant anliggende.

2) Når man i stedet nøjes med foreleggelsen for landsrådet i september 1952, hvorfor præsenterer man så ikke Landsrådet for de 3 muligheder, der indgår i FN-charteret art. 73-74 samt faktorlisterne fra 1952-53: 1) Uafhængighed, 2) integration, 3) friere association (som bekendt indebar statusændringen ved grundlovsforslaget integration, og det var det eneste som Landsrådet blev præsenteret for).

3) Hvorfor præsenteres Landsrådet ikke for Poul Andersens og Alf Ross's særudtalelser til forfatningskommissionen, men alene deres fællesudtalelse. Alf Ross's særudtalelse pegede som bekendt også på mulighed 1) og 3).

B) I forhold til FN

4) Hvilke overvejelser på politisk og administrativt plan, der ligger bag de indberetninger der 1946-54 blev afgivet til FNs 4. komite, der i følge det fremlagte materiale forekommer "taktiske" mhp. at opnå det ovenfor anførte mål.

5) Der har herudover været rejst kritik af nogle ifølge de foreliggende citater misvisende oplysninger afgivet over for Ecosoc i 1999 samt over for Komiteen vedr. Børnekonventionen i 2000. Dette bør ikke indgå i den historiske undersøgelse, men det kan evt. afklares administrativt, hvad der er oplyst. Ifølge NAG-rapporten (s. 172) skal Jakob Møller Lyberth have deltaget i dele af møderne i Ecosoc.

-o-

Spørgsmålet om statusændringen fra koloni til integreret del af riget udadtil (i forhold til FN) hænger nøje sammen med den interne reformproces, der blev startet bl.a. efter Hans Hedtofts Grønlandsrejse. Dette bør formentlig også indgå i undersøgelsen. Der er derfor formentlig behov for en undersøgelse, der dækker perioden 1946-53.

Bilag 3. Poul Andersens og Alf Ross' oprindelige responsum af 17. juni 1952:

Responsum vedrørende

Grønlands og Færøernes statsretlige stilling.

Hr. statsminister Erik Eriksen.

Med skrivelse af 11. ds. har hr. statsministeren anmodet os om i fællesskab at ville udarbejde et responsum vedrørende [problemer, som rejser sig ved en eventuel ændring af Grønlands statsretlige stilling, hvorefter landet gøres til en integrerende del af riget med repræsentation i rigsdagen, og samtidig et responsum vedrørende de ændringer i grundloven, som måtte være ønskelige efter vedtagelsen af den såkaldte selvstyrellov for Færøerne.] I denne anledning skal vi udtales følgende.

Grønland er som dansk koloni undergivet det almindelige statsstyre i henhold til grundloven, herunder lovgivningsmagten, uagtet Grønland ikke er eller efter grundloven kan blive repræsenteret på rigsdagen. I øvrigt gælder grundlovens bestemmelser, fx § 78 om anholdelse og fængsling og § 80 om ejendomsretten, ikke på Grønland.

Den påtænkte ændring i Grønlands statsretlige stilling vil kunne gennemføres ved en grundlovsbestemmelse om, at grundloven gælder for alle rigets dele, og at Grønland følgelig skal være repræsenteret på rigsdagen. Desuden må der antagelig gøres forbehold om, at visse grundlovsparagraffer for Grønlands vedkommende kan fraviges, for så vidt det efter de stedlige forhold må anses for påkrævet. Således

at opgive denne forudsætning.

Medunderskrevne Poul Andersen skal udeover det ovenfor anførte udtales:

med hensyn til §§ 71, 72 og 78, jfr. lov om rettens pleje i Grønland nr. 271 af 14. juni 1951, hvis indhold på forskellige punkter er uforeneligt med de nævnte paragraffer. Vi savner det fornødne grundlag for at udtales om, hvorvidt der kan være anledning til at gøre tilsvarende forbehold med hensyn til den kommende grundlovs bestemmelser vedrørende valgret og valgbarhed til rigsдagen. Endelig vil det være naturligt i §§ 18 og 30 at ændre ordet "landet" til "riget", idet efter den påtænkte ordning enhver anledning til at sondre mellem disse begreber er bortfaldet.

De herefter fornødne grundlovsbestemmelser vil kunne affattes således:

§ X.

Bestemmelserne i denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks rige. Som følge heraf skal Grønland for fremtiden være repræsenteret på rigsдagen.

Bestemmelserne i §§ 71, 72 og 78 kan for Grønlands vedkommende fraviges ved lov, for så vidt dette efter de stedlige forhold må anses for påkrævet.

§ 18 og § 30.

"Landet" ændres til "riget".

En grundlovsændring vedrørende Færøerne kan ikke anses for påkrævet som følge af loven om Færøernes hjemmestyre. Denne lov er givet ud fra den forudsætning, at den trufne ordning er forenlig med den gældende grundlov, og der ses ikke at være nogen anledning til at opgive denne forudsætning.

Medundertegnede Poul Andersen skal uddover det ovenfor anførte udtales:

En grundlovsbestemmelse, der giver anvisning på et særligt grønlandsk selvstyre, må anses for upåkrævet og uhensigtsmæssig. Spørgsmålet om et sådant selvstyre er formentlig ikke aktuelt, og en selvstyrebestemmelse kan tænkes at få uheldige følger. Både de økonomiske og andre forhold på Grønland vanskeliggør iøvrigt i høj grad indførelsen af et grønlandsk selvstyre udeover det kommunale selvstyre, som omhandles i den bestemmelse, der findes i grundlovens § 89.

En grundlovsbestemmelse, som åbner adgang til et færøsk selvstyre, som går ud over loven om Færøernes hjemmestyre eller iøvrigt måtte kunne indføres uden nogen ny grundlovsbestemmelse, må anses for uhensigtsmæssig.

Medundertegnede Alf Ross ønsker som særlig folkeretskyndig at udtales:

For Grønlands vedkommende opstår det spørgsmål, hvorledes en integration må bedømmes i forhold til Danmarks forpligtelse efter de Forenede Nationers Pagt. Som bekendt har Danmark anerkendt, at Grønland udgør et ikke-selvstyrende område, og at vi derfor med hensyn til Grønland er underkastet forpligtelserne i pagtens kapitel XI, specielt forpligtelsen efter art. 73 (b) til "at fremme selvstyre, at tage behørigt hensyn til folkenes politiske ønsker og støtte dem i den fremadskridende udvikling af deres frie politiske institutioner overensstemmende med hvert områdes og dets befolkningers særlige forhold samt disses forskellige udviklingsgrad."

Denne forpligtelse til at "fremme selvstyre" er, som det fremgår af forhandlingerne på San Francisco konferencen, bevidst formuleret med reservation. Skønt kap. XI er baseret på den forudsætning, at folkene i de ikke-selvstyrende områder har en moralsk ret til at opnå "fuldt mål af selvstyre", d.v.s. uafhængighed, har man ikke øn-

sket at pålægge pligt til at fremme den politiske udvikling så vidt. Et forslag om at give forpligtelsen denne rækkevidde blev trukket tilbage, efter at det fra anden side var anerkendt, at selvstyre ikke udelukker uafhængighed. På grundlag af de stedfundne forhandlinger må det antages, at "selvstyre" som anvendt i art. 73 (b) er et begreb, der omfatter forskellige grader. I fuldt mål er det identisk med fuld uafhængighed. I mindre mål omfatter det den begrænsede uafhængighed, der tilkommer fx en ledstat indenfor en forbundsstat, såvel som det blot administrative selvstyre uden nogen art af uafhængighed, der tilkommer kommunerne. Art. 73 (b) udtaler intet om, hvor langt selvstyret skal fremmes indenfor denne graduelle skala, men nøjes med at tale om en "fremadskridende udvikling overensstemmende med hvert områdes og dets befolkningers særlige forhold samt disses forskellige udviklingsgrad."

Spørgsmålet er nu, hvorvidt en ordning, hvorved Grønland gøres til en integrerende del af riget, ligestillet med andre, fra de Forenede Nationers side vil blive anerkendt som overensstemmende med Danmarks forpligtelser efter art. 73 (b). Til støtte herfor kan anføres, at der herved gives grønlænderne det mål af selvstyre, nemlig sædvanligt kommunalt selvstyre, som stemmer med befolkningens udviklingsgrad. I modsat retning kan det siges, at en sådan integration, hvorved det koloniale område opsuges i et omfattende fællesskab, er i strid med pagtens ide om en fremadskridende udvikling henimod højere former af selvstyre, og at den berører det koloniale folk chancen for med tiden at nå frem til fuld uafhængighed.

Så vidt mig bekendt har der under drøftelserne indenfor de Forenede Nationer gjort sig forskellige synspunkter gældende, uden at or-

ganisationen som sådan hidtil har taget stilling til spørgsmålet.

Under hensyn til det omtalte forhold til de Forenede Nationer og den kritik, der kan tænkes fremsat fra organisationens eller enkelte medlemslandes side overfor en ordning som den påtænkte, opstår det spørgsmål, om det vil være hensigtsmæssigt i grundloven at optage en bestemmelse, der - i analogi med lov om Færøernes hjemmestyre nr. 137 af 23. marts 1948 § 1 - udtaler, at Grønland udgør et selvstyrende folkesamfund indenfor rigsenheden, idet tilføjes, at selvstyrets omfang og ordning fastsættes ved lov. En sådan bestemmelseres betydning ville være den ideologiske at udtrykke, at Grønland indtager en særstilling indenfor riget i overensstemmelse med pagtens ide om de koloniale folks ret til en fremadskridende udvikling henimod højere former af selvstyre. I øvrigt er det overladt til den danske lovgivningsmagt at bestemme selvstyrets omfang og former til enhver tid.

Efter min mening må dette spørgsmål besvares bekræftende. En principiel anerkendelse af Grønlands særstilling indenfor rigsenheden vil harmonere bedst med det ideologiske syn på de koloniale folks stilling, der har fundet udtryk i de Forenede Nationers Pagt og som formentlig også er det, der stemmer med dansk opfattelse. Efter dette syn kan målet ikke være at assimilere mindre etnografiske grupper, men med anerkendelse af deres folkelige egenart at fremme deres udvikling til selvstyre indenfor fællesskabets rammer. Danmark vil ved at følge denne linie stå stærkest overfor kritik fra anden side. Desuden er det min overbevisning, at den principielle anerkendelse af Grønlands ret til selvstyre, uanset at spørgsmålet herom ikke er aktuelt for tiden, i det lange løb vil danne det bedste grundlag for en ordning af Grønlands forhold, der vil føles som tilfredsstillende,

såvel af danske som af grønlændere.

Hvad Færøerne angår, ønsker jeg at anføre, at selv om nogen grundlovsbestemmelse som ovenfor omtalt ikke kan anses for påkrævet, så vil det dog efter min mening være naturligt og ønskeligt i forbindelse med en grundlovsrevision at grundlovfæste den principielle særstilling, der er indrømmet Færøerne. Dette vil i hvert fald være uomgängeligt, dersom man i grundloven anerkender Grønlands principielle ret til selvstyre. Det er ikke min tanke, at man skulle opheje den nuværende hjemmestyreordning til grundlov, men blot at man - i vendinger hentet fra hjemmestyreloven - skulle udtales, at Færøerne i kraft af deres særstilling i national, historisk og geografisk henseende udgør et selvstyrende folkesamfund indenfor rigsenheden, idet tilføjes, at selvstyrets omfang og ordning fastsættes ved lov.

Ud fra de anførte betragtninger vil jeg anbefale, at følgende bestemmelser optages i grundloven:

§ I.

Danmarks rige udgør en enhed. Alle dets dele er repræsenteret på rigsдagen. I kraft af deres særstilling i national, historisk og geografisk henseende udgør Færøerne og Grønland hver for sig selvstyrende folkesamfund indenfor rigsenheden. Selvstyrets omfang og ordning fastsættes ved lov.

§ X.

Bestemmelserne i §§ 71, 72 og 78 kan for Grønlands vedkommende fraviges ved lov, for så vidt dette efter de stedlige forhold må anses for påkrævet.

§§ 18 og 30.

"Landet" ændres til "riget".

For det tilfælde, at man skulle ønske at markere en særstilling alene for Færøernes vedkommende, kunne bestemmelserne formuleres således:

§ X.

Bestemmelserne i denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks rige. Som følge heraf skal Grønland for fremtiden være repræsenteret på rigsdagen.

I kraft af deres særstilling i national, historisk og geografisk henseende udgør Færøerne et selvstyrende folkesamfund indenfor det danske rige. Selvstyrets omfang og ordning fastsættes ved lov.

Bestemmelserne i §§ 71, 72 og 78 kan for Grønlands vedkommende fraviges ved lov, for så vidt dette efter de stedlige forhold må anses for påkrævet.

Grønland ikke omfatter §§ 18 og 30.

"Landet" ændres til "riget".

Med ørbødighed til denne bestemmelser, fx § 78 om an-

talidelse af lande, ikke og § 79 om ejendomssagen, ikke på Grønland.

Den politiske mening i Grønland vil ikke tilslutning til denne bestemmelser, ikke på Grønland.

(sign.) Alf Ross. (sign.) Poul Andersen

for alle rigets dele, og at Grønland følgelig skal være repræsenteret på rigsdagen. Dertilude må den enkelte rigs overhoved se, at disse grundlovsprincipper for Grønlands vedkommende kan fraviges, for så vidt det efter de stedlige forhold må anses for påkrævet. Således

Bilag 4. Poul Andersens og Alf Ross' responsum af 17. juni 1952, men med Ross' ændrede særudtalelse fra januar 1953:

§ 18 og § 30.

„Landet“ ændres til „riget“.

En grundlovsændring vedrørende Færøerne kan ikke anses for påkrævet som følge af loven om Færøernes hjemmestyre. Denne lov er givet ud fra den forudsætning, at den trufne ordning er forenlig med den gældende grundlov, og der ses ikke at være nogen anledning til at opgive denne forudsætning.

Medundertegnede Poul Andersen skal uddover det ovenfor anførte udtales:

En grundlovsbestemmelse, der giver anvisning på et særligt grønlandske selvstyre, må anses for upåkrævet og uhensigtsmæssig. Spørgsmålet om et sådant selvstyre er formentlig ikke aktuelt, og en selvstyrebestemmelse kan tænkes at få uheldige følger. Både de økonomiske og andre forhold på Grønland vanskeliggør i øvrigt i høj grad indførelsen af et grønlandske selvstyre uddover det kommunale selvstyre, som omhandles i den bestemmelse, der findes i grundlovens § 89.

En grundlovsbestemmelse, som åbner adgang til et færøsk selvstyre, som går ud over loven om Færøernes hjemmestyre eller i øvrigt måtte kunne indføres uden nogen ny grundlovsbestemmelse, må anses for uhensigtsmæssig.

Medundertegnede Alf Ross ønsker som særlig folkeretskyndig at udtales:

For Grønlands vedkommende opstår det spørgsmål, hvorledes en integration må bedømmes i forhold til Danmarks forpligtelse efter de Forenede Nationers Pact. Som bekendt har Danmark anerkendt, at Grønland udgør et ikke-selvstyrende område, og at vi derfor med hensyn til Grønland er underkastet forpligtelserne i pactens kapitel XI, specielt forpligtelsen efter art. 73 (b) til „at fremme selvstyre, at tage behørigt hensyn til folkenes politiske ønsker og støtte dem i den fremadskridende udvikling af deres frie politiske institutioner overensstemmende med hvert områdes og dets befolkningers særlige forhold samt disses forskellige udviklingsgrad.“

Denne forpligtelse til at „fremme selvstyre“ er, som det fremgår af forhandlingerne på San Francisco konferencen, bevidst formulert med reservation. Skønt kap. XI er baseret på den forudsætning, at folkene i de ikke-selvstyrende områder har en moralsk ret til at opnå „fuldt mål af selvstyre“, d. v. s. uafhængighed, har man ikke ønsket at pålægge pligt til at fremme den politiske udvikling så vidt. Et forslag om at give forpligtelsen denne rekkevidde blev trukket tilbage, efter at det fra anden side var anerkendt, at selvstyre ikke udelukker uafhængighed. På grundlag af de stedfundne forhandlinger må det antages, at „selvstyre“ som anvendt i art. 73 (b) er et begreb, der omfatter forskellige grader. I fuldt mål er det identisk med fuld uafhængighed. I mindre mål omfatter det den begrænsede uafhængighed, der tilkommer f. eks. en ledstat indenfor en forbundsstat, såvel som det blot administrative selvstyre uden nogen art af uafhængighed, der tilkommer kommunerne. Art. 73 (b) udtales intet om, hvor langt selvstyret skal fremmes indenfor denne graduelle skala, men nøjes med at tale om en „fremadskridende udvikling overensstemmende med hvert områdes og dets befolkningers særlige forhold samt disses forskellige udviklingsgrad.“

Spørgsmålet er nu, hvorvidt en ordning, hvorved Grønland gøres til en integrerende del af riget, ligestillet med andre, fra de Forenede Nationers side vil blive anerkendt som overensstemmende med Danmarks forpligtelser efter art. 73 (b). Af betydning for besvarelse af dette spørgsmål er de Forenede Nationers generalforsamlings resolution af 10. december

1952 vedrørende faktorer der skal tages i betragtning ved afgørelse af, hvorvidt et territorium er eller ikke er et territorium, hvis befolkning endnu ikke har opnået fuldt mål af selvstyre. Det er i denne resolution forudsat, at forpligtelsen efter pagtens kap. XI under visse forudsætninger kan opfylles også derved, at et territorium, der hidtil har haft kolonial status, forenes med moderlandet, når dette sker med frivillig tilslutning fra den lokale befolknings side. Ganske vist fremtræder denne resolution ikke som en definitiv løsning af det her omhandlede spørgsmål, idet den indeholder beslutning om nedsættelse af en ny ad hoc komité til yderligere studium af „faktor“-spørgsmålet. Uanset denne principielle usikkerhed må man have lov til at regne med, at der ikke vil ske nogen væsentlig ændring i de ovenfor angivne synspunkter, og det må således antages, at den påtænkte ordning, hvorved Grønland gøres til en integrerende del af det danske rige, ikke kan mødes med nogen indsigelse fra de Forenede Nationers side.

Med ærbødighed

(sign.) Alf Ross.

(sign.) Poul Andersen.

Bilag 5. Statsminister Erik Eriksens brev af 13. august 1952 med den officielle anmodning om forelæggelse af spørgsmålet for Landsrådet:

Strengt fortroligt.

København, den 13.august 1952.

Det er vedtaget i Rigsrådet at udarbejde et forslag til en ny grundlov, der skal gennemgås ved det danske udvalg om udarbejdelsen af den samme, og herudover ved en udvalg, der består af repræsentanter fra de forskellige statsretlige stillinger i Grønland, hvilket udvalg skal bestå af 12 medlemmer, dvs. 6 fra Grønlands folkevalgte, 3 fra Grønlands folkevalgt i Rigsdagen og 3 fra Grønlands folkevalgt i Folketinget. Udvalget vil ved i præcis 14 dage fra dags dato udarbejde et forslag til en ny grundlov, der skal gennemføres ved en udvalg under forfatningskommissionen, der består af 12 medlemmer, dvs. 6 fra Grønlands folkevalgt i Rigsdagen og 6 fra Grønlands folkevalgt i Folketinget. I forbindelse med udarbejdelsen af et forslag til en ny grundlov har man i forfatningskommissionen drøftet spørgsmålet om en eventuel ændring af Grønlands statsretlige stilling, hvoraf landet gøres til en integrerende del af riget med repræsentation i rigsdagen. Det er overvejet de politiske konsekvenser ved denne ændring. Under forhandlingerne i det udvalg under forfatningskommissionen, der beskæftiger sig med dette spørgsmål, er det fremhvetet, at Grønlands nuværende stilling som dansk koloni medfører, at det er undergivet det almindelige statsstyre i henhold til grundloven, herunder lovgivningsmagten, uanset at Grønland ikke er eller efter grundloven kan blive repræsenteret på rigsdagen. Isvrigt gælder grundlovens bestemmelser, f.eks. § 78 om anholdelse og fængsling og § 80 om ejendomsretten ikke for Grønland.

Den påtænkte ændring i Grønlands statsretlige stilling mener udvalget vil kunne gennemføres ved en grundlovsbestemmelse om, at grundloven gælder for alle rigets dele, og at Grønland fællig skal være repræsenteret på rigsdagen.

Udvalget er dernæst af den opfattelse, at grundlovens paragrafer for Grønlands vedkommende bør fraviges, forsåvidt det efter de stedlige forhold må anses for påkrævet, f.eks. med hensyn til retsplejen.

På grundlag heraf stiller udvalget forslag om, at der i det kommende grundlovsforslag indføres en bestemmelse af følgende ordlyd: Landstinget i Grønland

"Bestemmelserne i denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks rige. Som følge heraf skal Grønland for fremtiden være repræsenteret på rigsdagen.

Bestemmelserne i §§ 71, 72 og 78 kan for Grønlands vedkommende fraviges ved lov, forsåvidt dette efter de stedlige forhold må an-

ses for påkrævet."

I tilslutning til foranstående henlede udvalget opmærksomheden på, at der rejser sig forskellige praktiske spørgsmål i forbindelse med valgmåden for de eventuelle grønlandske rigsdagsmedlemmers vedkommende. Såfremt de pågældende skal velges ved direkte valg, må det påregnes, at det ikke vil være muligt under alle forhold at gennemføre oplossningsvalg i Grønland blot nogenlunde samtidig med valgene hervede, og indtræffer der f.eks. oplossning ved vinterstid, vil det i praksis kunne frembyde uoverstigelige vanskeligheder at sende medlemmer fra Grønland herved umiddelbart efter et nyt valg. Det vil derfor efter udvalgets opfattelse være hensigtsmessigt at optage en bestemmelse i grundloven, hvorefter de nærmere regler om valgmåden for de grønlandske repræsentanter vedkommende, herunder om hvorvidt de pågældende repræsentanter skal velges ved direkte eller indirekte valg eller velges for et vist åremål uafhængig af rigsdagens valgperioder, fastsættes ved lov.

Med bemærkning at foranvante forslag er trådt af regeringen, bemyndiger jeg Dem herved på regeringens vegne til på grundlag af foranstående at forelægge landsrådet sagen til betænkning, jfr. herved § 7 i lov nr. 271 af 27. maj 1950 om Grønlands landsråd og kommunalbestyrelser.

Formanden for Grønlands landsråd
Hr. landshøvding P.H. Lundsteen
Gpdthåb.

Bilag 6. Statsminister Erik Eriksens brev af 13. august 1952 til landshøvding Lundsteens personlige og strengt fortrolige orientering:

Strengt fortroligt.

København, den 13 august 1952.

Denne er en officiel skrivelse fra statsministeren til landshøvding Lundsteen om en bestemt spørsmål. Denne er ikke tilgængelig i offentligheden. Denne er et dokument med lidt teknisk udsnit, men det er ikke relevanter til hovedindholdet.

Kære landshøvding Lundsteen,

I en anden skrivelse af dags dato har jeg på regeringens vegne officielt anmeldt Dem som at forelægge landsrådet et forslag til en ny grundlovsbestemmelse vedrørende Grønlands statsretlige stilling. Bestemmelsen er vedtaget af det udvalg under forfatningskommissionen, for hvilket jeg er formand. De varne forpligtet til at give et svar til Deres personlige og strengt fortrolige orientering vil jeg gerne oplyse, at det pågældende udvalg under behandlingen af dette spørgsmål har indhentet et responsum fra professorerne Paul Andersen og Alf Ross, som jeg herved vedlægger i afskrift til Deres orientering.

Som De vil se, er professorerne enedes om en fællesudtalelse, og denne udtaelse er, efter at være behandlet i udenrigsministeriet og grønlandsdepartementet, tiltrådt såvel af udvalget som af regeringen og har herefter dannet grundlaget for regeringens officielle skrivelse til Dem af dags dato. Et svar til denne er følgende:

Ever af professorerne har imidlertid samtidig afgivet en separatudtalelse: yderligere belysning af spørgsmålet vedlægger

af professor Andersen er af den opfattelse, at en grundlovsbestemmelse, der giver anvisning på et særligt grønlandsk selvstyre, må anses for upåkravet og uhensigtsmæssig, fordi spørgsmålet om et sådant selvstyre næppe er aktuelt, samt fordi en sådan bestemmelse kan tænkes at få uheldige følger.

Professor Ross ser spørgsmålet i relation til Danmarks forpligtelse efter de forenede nationers pagt, idet Danmark har anerkendt, at Grønland udgør et ikke-selvstyrende område, således at Danmark er forpligtet til "at fremme selvstyre, at tage behørigt hensyn til folkenes politiske ønsker" (pagtens artikel 73). Det er derfor profes-

der for alle dele af Danmarks rige. Som

sor Ross' opfattelse, at Danmark er forpligtet til at gennemføre en udvikling henimod fuldstændig uafhængighed, i alt fald indenfor rammerne af et fællesskab.

Såvel fra udenrigsministeriets som fra grønlandsdepartementets side har man frarådet, at de af professor Ross foreslæde bestemmelser optages i grundloven. Man er af den opfattelse, at disse bestemmelser er i strid med linien i den politik, der hidtil er fulgt i forhold til Grønland samt med linien i det arbejde, som fra dansk side udføres i de forenede nationer.

Det er stedse fra den danske delegation i forenede nationer blevet understreget, at det mål, man fra dansk side har sat sig, er, at Grønland skulle ligestilles med andre dele af riget, og at grønlænderne gøres fuldstændig ligeberettigede med andre danske statsborgere. Herefter skulle vores forpligtelse i henhold til pagtens artikel 73 bortfalde.

Det vil nærmere sige, at man fra dansk side har bestrebt sig for at få anerkendt, at moderlandets forpligtelse til fremme af et ikke-selvstyrende territoriums interesser kan opfyldes af to lige gode veje: enten gennem udvikling af selvstyre med henblik på uafhængighed, eller gennem opnåelse af ligeberettigelse med andre dele af moderlandet og således deltagelse i dettes styre på lige fod med andre statsborgere.

Under sagens behandling i udvalget har dette tiltrådt de ovennævnte synspunkter og kategorisk modsat sig de af professor Ross i sørudtalelsen anførte betragtninger.

Til yderligere belysning af spørgsmålet vedlægger jeg afskrift af notater udarbejdet af udenrigsministeriet og grønlandsdepartementet om spørgsmålet.

Da forfatningskommissionens arbejde i det hele ses fremskyndet mest muligt, vil jeg sætte pris på telegrafisk og snarest belejligt at blive underrettet om landsrådets stilling til det af regeringen forelagte forslag.

Med venlig hilsen
Deres hengivne

Hr. landshøvding P.H. Lundsteen, R.
Godthåb.

Bilag 7. FN-resolution 567 (VI) af 18. januar 1952 med den første faktorliste:

**567 (VI). Future procedure for the continuation
of the study of factors which should be taken
into account in deciding whether a territory
is or is not a territory whose people have not
yet attained a full measure of self-government**

The General Assembly,

Recalling that, in resolution 334 (IV) adopted on 2 December 1949, the General Assembly invited any special committee which might be appointed on information transmitted under Article 73 e of the Charter to examine the factors which should be taken into account in deciding whether any territory is or is not a territory whose people have not yet attained a full measure of self-government,

Having examined the report on the matter prepared by the Special Committee on Information transmitted under Article 73 e of the Charter,²⁸

Having undertaken a revision of the above-mentioned factors,

Considering that the production of a more definitive list of factors involves protracted and complex studies on the basis of more complete information than was available in 1951,

1. Decides to take as a basis the list of factors drawn up at the sixth session of the General Assembly, which list is annexed to the present resolution;

2. Invites the Members of the United Nations to transmit in writing to the Secretary-General, by 1 May 1952, a statement of the views of their governments on the factors which should be taken into account in deciding whether a territory is or is not a territory whose people have not yet attained a full measure of self-government;

*3. Appoints an *Ad Hoc* Committee of ten members comprising Australia, Belgium, Burma, Cuba, Denmark, France, Guatemala, Iraq, the United States of America and Venezuela, in order to carry out a further study of the factors which should be taken into account*

²⁸ *Ibid.*, Supplement No. 14, part four.

in deciding whether a territory is or is not a territory whose people have not yet attained a full measure of self-government;

4. Invites the *Ad Hoc* Committee to take into account all information available, including that transmitted to the Secretary-General on the reasons which have led certain Administering Members to cease to transmit information on certain of these territories, and to submit a report to the General Assembly at its seventh regular session;

5. Invites the Secretary-General to convene the *Ad Hoc* Committee in order that it may begin its work one week before the opening of the 1952 session of the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories.²⁷

*361st plenary meeting,
18 January 1952.*

ANNEX

Factors which should be taken into account in deciding whether a territory is or is not a territory whose people have not yet attained a full measure of self-government

INTRODUCTION

1. The territories which are covered by Chapter XI of the Charter are those territories whose people have not yet attained a full measure of self-government. It may be noted that the expression "self-government" is qualified in the Charter by the words "full measure" in the English text, "*complément*" in the French text, and "*plenitud*" in the Spanish text.

2. The task of the General Assembly, at present, is to indicate the factors which should be taken into account in determining whether the result of the advancement of the people of any given territory is such that that territory has reached a stage of self-government where it falls outside the scope of Article 73 e of the Charter.

3. The condition under which the provisions of Chapter XI of the Charter cease to apply will be that the inhabitants of the territory have attained, through political advancement, a full measure of self-government. The fulfilment of this condition may be achieved by various means, involving in all cases the expression of the free will of the people. The two principal means are (a) the attainment of independence and (b) the union of the territory on a footing of equal status with other component parts of the metropolitan or other country or its association on the same conditions with the metropolitan or other country or countries. The extent to which the provisions of Article 73 e continue to apply in the case of territories which have become neither independent nor fully integrated within another State but which have already attained a full measure of self-government in their internal affairs is a question which merits further study.

4. The two principal forms of political advancement, mentioned in the above paragraph, call for the consideration of different factors in determining whether a territory has or has not reached a stage of self-government where it falls outside the scope of Article 73 e of the Charter.

5. Accordingly, the General Assembly lists under two separate headings below the factors to be taken into account, stressing that the list cannot be regarded as exhaustive or definitive, and that a single factor or particular combination of factors cannot be regarded as decisive in every case. Whether the peoples of a territory should be regarded as having reached a

stage of self-government where there is no longer any obligation to transmit information should be solved in the light of the conditions enumerated under either of the two headings, taking into account the circumstances of each particular case, which will need to be studied separately.

6. Nevertheless, the General Assembly considers that the essential factors to be taken into account in deciding whether a Non-Self-Governing Territory has attained a full measure of self-government are the following:

(i) *Political advancement:* Political advancement of the population sufficient to enable them to decide upon the future destiny of the territory with due knowledge;

(ii) *Opinion of the population:* The opinion of the population of the Territory, freely expressed by informed and democratic processes, as to the status or change in status which they desire.

7. These factors apply both to Non-Self-Governing Territories which have achieved independence and to Non-Self-Governing Territories which have freely united or associated themselves on a footing of equal status with other component parts of the metropolitan or other country or countries. In the latter case, however, the following factors are also essential and should be taken into account:

(i) *Legislative representation:* Representation without discrimination in the central legislative organs on the same basis as other inhabitants and regions;

(ii) *Citizenship:* Citizenship without discrimination on the same basis as other inhabitants.

I. FACTORS INDICATIVE OF THE ATTAINMENT OF INDEPENDENCE OR OTHER SEPARATE SYSTEM OF SELF-GOVERNMENT

A. GENERAL

1. *Political advancement:* Political advancement of the population sufficient to enable them to decide upon the future destiny of the territory with due knowledge.

2. *Opinion of the population:* The opinion of the population of the territory, freely expressed by informed and democratic processes, as to the status or change in status which they desire.

B. INTERNATIONAL STATUS

1. *Independence:* The attainment of independence by the territory, or complete control over its external relations and internal affairs.

2. *Eligibility for membership in international organizations:* Eligibility for membership in the United Nations or for membership or associate membership in other international organizations; representation by delegates selected by the territorial government.

3. *General international relations:* Power to enter into direct relations of every kind with other governments and with international institutions, and to negotiate, sign and ratify international conventions.

4. *Voluntary limitation of sovereignty:* Degree to which the sovereignty of the territory is limited by its own free will when that territory has attained independence or other separate system of self-government.

C. INTERNAL SELF-GOVERNMENT

1. *Territorial government:* Freedom from control or interference by the government of another State in respect of the internal government (legislature, executive, judiciary) and administration of the territory.

2. *Participation of the population:* Effective participation of the population in the government of the territory by means of an adequate electoral and representative system.

3. *Economic and social jurisdiction:* Complete autonomy in respect of economic and social affairs.

²⁷ The General Assembly decided, by resolution 569 (VI), that the Special Committee on Information transmitted under Article 73 e of the Charter should henceforth be known as the "Committee on Information from Non-Self-Governing Territories".

II. FACTORS INDICATIVE OF THE FREE ASSOCIATION (WHETHER IN A FEDERAL OR UNITARY RELATIONSHIP) OF A TERRITORY ON EQUAL STATUS WITH OTHER COMPONENT PARTS OF THE METROPOLITAN OR OTHER COUNTRY

A. GENERAL

1. *Political advancement:* Political advancement of the population sufficient to enable them to decide upon the future destiny of the territory with due knowledge.
2. *Opinion of the population:* The opinion of the population of the territory, freely expressed by informed and democratic processes, as to the status or change in status which they desire.
3. *Geographical considerations:* Extent to which the relations of the territory with the capital of the central government may be affected by circumstances arising out of their respective geographical positions, such as separation by land, sea or other natural obstacles.
4. *Ethnic and cultural considerations:* Extent to which the population are of different race, language or religion or have a distinct cultural heritage, interests or aspirations, distinguishing them from the peoples of the country with which they freely associate themselves.
5. *Constitutional considerations:* Association (a) by virtue of the constitution of the metropolitan country or (b) by virtue of a treaty or bilateral agreement affecting the status of the territory, taking into account (i) whether the constitutional guarantees extend equally to the associated territory, (ii) whether there are constitutional fields reserved to the territory, and (iii) whether there is provision for the participation of the territory on a basis of equality in any changes in the constitutional system of the State.

B. STATUS

1. *Legislative representation:* Representation without discrimination in the central legislative organs on the same basis as other inhabitants and regions.
2. *Citizenship:* Citizenship without discrimination on the same basis as other inhabitants.
3. *Government officials:* Appointment or election of officials from the territory on the same basis as those from other parts of the country.

C. INTERNAL CONSTITUTIONAL CONDITIONS

1. *Suffrage:* Universal and equal suffrage, free periodic elections by secret ballot, freedom of choice of electoral candidates.
2. *Local rights and status:* Equal rights and status for the inhabitants and local bodies of the territory as enjoyed by inhabitants and local bodies of other parts of the country.
3. *Local officials:* Appointment or election of officials in the territory on the same basis as those in other parts of the country.
4. *Internal legislation:* Complete legislative autonomy of the territory, by means of electoral and representative systems, in all matters which in accordance with the normal terms of association are, in the case of non-unitary systems, not reserved to the central government.

Bilag 8. FN-resolution 648 (VII) af 10. december 1952 med den anden faktorliste:

648 (VII). Factors which should be taken into account in deciding whether a Territory is or is not a Territory whose people have not yet attained a full measure of self-government

The General Assembly,

Taking into account the obligation to transmit information, accepted in virtue of Article 73 e of the Charter, by the Members which have or assume responsibilities for the administration of Territories whose peoples have not yet attained a full measure of self-government,

Taking into account that this obligation remains in force with regard to each Territory until such time as the objectives of Chapter XI of the Charter are fulfilled,

Taking into account the statement contained in resolution 222 (III), adopted by the General Assembly on 3 November 1948, to the effect that it is essential for the United Nations to be informed of any change that may take place in the constitutional status of any Non-Self-Governing Territory, and that, not later than six months after the submission of the aforesaid information, such information as may be required in such cases should be communicated, including information about the constitution, legislative acts or executive orders regarding the government of the Territory as well as about the constitutional relationship of the Territory to the government of the metropolitan country,

*Having examined the report⁴ of the *Ad Hoc Committee on Factors (Non-Self-Governing Territories)*,*

Recognizing that, in deciding whether a Territory has or has not attained a full measure of self-government, an enumeration of factors would be a useful guide both for the General Assembly and for the Administering Member concerned,

Having regard to its resolution 567 (VI) of 18 January 1952,

1. Approves provisionally the annexed list of factors which may serve as a guide, both for the General Assembly and for the Members of the United Nations which have or assume responsibilities for the administration of Non-Self-Governing Territories, in deciding whether a Territory has or has not attained a full measure of self-government;

2. Recognises that each concrete case should be considered and decided in the light of the particular

⁴ See document A/2178.

circumstances of that case and taking into account the right of self-determination of peoples;

3. Declares that the factors, while serving as a guide in determining whether the obligations as set forth in Article 73 e of the Charter still exist, should in no way be interpreted as a hindrance to the attainment of a full measure of self-government by the Non-Self-Governing Territories;

4. Further declares that, for a Territory to be deemed self-governing in economic, social or educational affairs it is essential that its people shall have attained a full measure of self-government as referred to in Chapter XI of the Charter;

5. Recommends that, provisionally, the annexed list of factors should be taken into account in any case which the General Assembly examines resulting from any communication received by the Secretary-General in virtue of General Assembly resolution 222 (III) concerning the cessation of the transmission of information under Article 73 e of the Charter, or in relation to other questions that may arise concerning the existence of an obligation to transmit information under this Article;

6. Decides to set up a new *Ad Hoc* Committee of ten Members, consisting of Australia, Belgium, Burma, Cuba, Guatemala, Iraq, Netherlands, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, United States of America and Venezuela, with instructions to continue and carry out a more thorough study of the factors which will have to be taken into account in deciding whether a Territory has or has not attained a full measure of self-government;

7. Invites the said Committee to take into account, *inter alia*, the list^{*} of factors prepared in 1952 by the *Ad Hoc* Committee set up under General Assembly resolution 567 (VI) and the statements transmitted by governments in compliance with the aforementioned resolution and, further, to take into account the following additional elements:

(a) The possibility of defining the concept of a full measure of self-government for the purposes of Chapter XI of the Charter;

(b) The features guaranteeing the principle of the self-determination of peoples in relation to Chapter XI of the Charter;

(c) The manifestation of the freely expressed will of the peoples in relation to the determination of their national and international status for the purposes of Chapter XI of the Charter;

8. Invites all Members of the United Nations to transmit in writing to the Secretary-General, by 1 May 1953, a statement of the views of their governments on the subjects contained in the terms of reference of the Committee;

9. Requests the Secretary-General to convene the *Ad Hoc* Committee so that it may begin its work not later than four weeks before the opening of the 1953 session of the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories.

402nd plenary meeting,
10 December 1952.

* *Ibid.*

ANNEX

Factors indicative of the attainment of independence or of other separate systems of self-government

FIRST PART

Factors indicative of the attainment of independence

A. International status

1. *International responsibility*. Full international responsibility of the territory for the acts inherent in the exercise of its external sovereignty and for the corresponding acts in the administration of its internal affairs.

2. *Eligibility for membership in the United Nations*.

3. *General international relations*. Power to enter into direct relations of every kind with other governments and with international institutions and to negotiate, sign and ratify international instruments.

4. *National defence*. Freedom of the territory to enter into arrangements concerning its national defence.

B. Internal self-government

1. *Form of government*. Complete freedom of the people of the territory to choose the form of government which they desire.

2. *Territorial government*. Freedom from control or interference by the government of another State in respect of the internal government (legislature, executive, judiciary) and administration of the Territory.

3. *Economic, social and cultural jurisdiction*. Complete autonomy in respect of economic, social and cultural affairs.

SECOND PART

Factors indicative of the attainment of other separate systems of self-government

A. General

1. *Political advancement*. Political advancement of the population sufficient to enable them to decide upon the future destiny of the territory with due knowledge.

2. *Opinion of the population*. The opinion of the population of the territory, freely expressed by informed and democratic processes, as to the status or change in status which they desire.

3. *Voluntary limitation of sovereignty*. Degree to which the sovereignty of the territory is limited by its own free will when that territory has attained a separate system of self-government.

B. International status

1. *General international relations*. Degree or extent to which the territory exercises the power to enter freely into direct relations of every kind with other governments and with international institutions and to negotiate, sign and ratify international instruments freely.

2. *Eligibility for membership in the United Nations*.

C. Internal self-government

1. *Territorial government*. Nature and measure of control or interference, if any, by the government of another State in respect of the internal government, for example, in respect of the following:

Legislature: The enactment of laws for the territory by an indigenous body whether fully elected by free and democratic processes or lawfully constituted in a manner receiving the free consent of the population;

Executive: The selection of members of the executive branch of the government by the competent authority in the territory receiving consent of the indigenous population, whether that authority is hereditary or elected, having regard also to the nature and measure of control, if any, by an outside agency on that authority, whether directly or indirectly exercised in the constitution and conduct of the executive branch of the government;

Judiciary: The establishment of courts of law and the selection of judges.

2. *Participation of the population.* Effective participation of the population in the government of the territory: (a) Is there an adequate and appropriate electoral and representative system? (b) Is this electoral system conducted without direct or indirect interference from a foreign government?

3. *Economic, social and cultural jurisdiction.* Degree of autonomy in respect of economic, social and cultural affairs, as illustrated by the degree of freedom from economic pressure as exercised, for example, by a foreign minority group which, by virtue of the help of a Foreign Power, has acquired a privileged economic status prejudicial to the general economic interest of the people of the territory; and by the degree of freedom and lack of discrimination against the indigenous population of the territory in social legislation and social developments.

Factors indicative of the free association of a territory with other component parts of the metropolitan or other country

A. General

1. *Political advancement.* Political advancement of the population sufficient to enable them to decide upon the future destiny of the territory with due knowledge.

2. *Opinion of the population.* The opinion of the population of the territory, freely expressed by informed and democratic processes, as to the status or change in status which they desire.

3. *Geographical considerations.* Extent to which the relations of the territory with the capital of the central government may be affected by circumstances arising out of their respective geographical positions, such as separation by land, sea or other natural obstacles.

4. *Ethnic and cultural considerations.* Extent to which the population are of different race, language or religion or have a distinct cultural heritage, interests or aspirations, distinguishing them from the peoples of the country with which they freely associate themselves.

5. *Constitutional considerations.* Association (a) by virtue of the constitution of the metropolitan country, or (b) by virtue of a treaty or bilateral agreement affecting the status

of the territory, taking into account (i) whether the constitutional guarantees extend equally to the associated territory, (ii) whether there are powers in certain matters constitutionally reserved to the territory or to the central authority, and (iii) whether there is provision for the participation of the territory on a basis of equality in any changes in the constitutional system of the State.

B. Status

1. *Legislative representation.* Representation without discrimination in the central legislative organs on the same basis as other inhabitants and regions.

2. *Citizenship.* Citizenship without discrimination on the same basis as other inhabitants.

3. *Government officials.* Eligibility of officials from the territory to all public offices of the central authority, by appointment or election, on the same basis as those from other parts of the country.

C. Internal constitutional conditions

1. *Suffrage.* Universal and equal suffrage, and free periodic elections, characterized by an absence of undue influence over and coercion of the voter or of the imposition of disabilities on particular political parties.*

2. *Local rights and status.* In a unitary system equal rights and status for the inhabitants and local bodies of the territory as enjoyed by inhabitants and local bodies of other parts of the country; in a federal system an identical degree of self-government for the inhabitants and local bodies of all parts of the federation.

3. *Local officials.* Appointment or election of officials in the territory on the same basis as those in other parts of the country.

4. *Internal legislation.* Local self-government of the same scope and under the same conditions as enjoyed by other parts of the country.

* For example, the following questions would be relevant:

(i) Has each adult inhabitant equal power (subject to special safeguards for minorities) to determine the character of the government of the territory?

(ii) Is this power exercised freely, i.e., is there an absence of undue influence over and coercion of the voter and of the imposition of disabilities on particular political parties? Some tests which can be used in the application of this factor are as follows:

(a) The existence of effective measures to ensure the democratic expression of the will of the people;

(b) The existence of more than one political party in the territory;

(c) The existence of a secret ballot;

(d) The existence of legal prohibitions on the exercise of undemocratic practices in the course of elections;

(e) The existence for the individual elector of a choice between candidates of differing political parties;

(f) The absence of "martial law" and similar measures at election times;

(iii) Is each individual free to express his political opinions, to support or oppose any political party or cause, and to criticize the government of the day?

Bilag 9. FN-resolution 742 (VIII) af 27. november 1953 med den tredje faktorliste:

RESOLUTIONS ADOPTED ON THE REPORTS OF THE FOURTH COMMITTEE

CONTENTS

| | Page |
|---|------|
| 742 (VIII). Factors which should be taken into account in deciding whether a Territory is or is not a Territory whose people have not yet attained a full measure of self-government (27 November 1953) (item 33) | 21 |
| 743 (VIII). Educational conditions in Non-Self-Governing Territories (27 November 1953) (item 32) | 24 |
| 744 (VIII). Association of representatives from Non-Self-Governing Territories in the work of the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories (27 November 1953) (item 32) | 24 |
| 745 (VIII). Representation on the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories (27 November 1953) (item 32) | 24 |
| 746 (VIII). Employment of international staff from Non-Self-Governing and Trust Territories (27 November 1953) (item 32) | 25 |
| 747 (VIII). Cessation of the transmission of information under Article 73 e of the Charter in respect of the Netherlands Antilles and Surinam (27 November 1953) (item 34 (a)) | 25 |
| 748 (VIII). Cessation of the transmission of information under Article 73 e of the Charter in respect of Puerto Rico (27 November 1953) (item 34 (b)) | 25 |
| 749 (VIII). Question of South West Africa (28 November 1953) (item 36) | 26 |
| 750 (VIII). The Togoland unification problem (8 December 1953) (item 31) | 28 |
| 751 (VIII). Revision of the Questionnaire relating to Trust Territories (9 December 1953) (item 13) | 29 |
| 752 (VIII). Attainment by the Trust Territories of the objective of self-government or independence (9 December 1953) (item 13) | 30 |
| 753 (VIII). Educational advancement in Trust Territories: offers by Member States of study and training facilities (9 December 1953) (item 13) | 30 |
| 754 (VIII). Dissemination of information on the United Nations and on the International Trusteeship System in Trust Territories (9 December 1953) (item 13) | 31 |
| 755 (VIII). Attainment of independence by the Trust Territory of Somaliland under Italian administration by 1960 (9 December 1953) (item 13) | 31 |
| 756 (VIII). Report of the Trusteeship Council (9 December 1953) (item 13) | 32 |
| 757 (VIII). Petitions from the Ngaoundéré Community, Cameroons under French administration, concerning adjustment of their land complaint (9 December 1953) (item 13) | 32 |
| 758 (VIII). Hearing of petitioners from the Trust Territory of the Cameroons under French administration (9 December 1953) (item 13) | 32 |

742 (VIII). Factors which should be taken into account in deciding whether a Territory is or is not a Territory whose people have not yet attained a full measure of self-government

The General Assembly,

Bearing in mind the principles embodied in the Declaration regarding Non-Self-Governing Territories and the objectives set forth in Chapter XI of the Charter,

Recalling the provisions of resolutions 567 (VI) and 648 (VII), adopted by the General Assembly on 18 January and 10 December 1952 respectively, indicating the value of establishing a list of factors which should be taken into account in deciding whether a

Territory has or has not attained a full measure of self-government,

Having regard to the competence of the General Assembly to consider the principles that should guide the United Nations and the Member States in the implementation of obligations arising from Chapter XI of the Charter and to make recommendations in connexion with them,

Having examined the report¹ of the *Ad Hoc Committee on Factors (Non-Self-Governing Territories)* set up by resolution 648 (VII),

¹ See document A/2428.

1. *Takes note* of the conclusions of the report of the *Ad Hoc Committee on Factors (Non-Self-Governing Territories)*;
2. *Approves* the list of factors as adopted by the *Fourth Committee*;
3. *Recommends* that the annexed list of factors should be used by the General Assembly and the Administering Members as a guide in determining whether any Territory, due to changes in its constitutional status, is or is no longer within the scope of Chapter XI of the Charter, in order that, in view of the documentation provided under resolution 222 (III) of 3 November 1948, a decision may be taken by the General Assembly on the continuation or cessation of the transmission of information required by Chapter XI of the Charter;
4. *Reasserts* that each concrete case should be considered and decided upon in the light of the particular circumstances of that case and taking into account the right of self-determination of peoples;
5. *Considers* that the validity of any form of association between a Non-Self-Governing Territory and a metropolitan or any other country essentially depends on the freely expressed will of the people at the time of the taking of the decision;
6. *Considers* that the manner in which Territories referred to in Chapter XI of the Charter can become fully self-governing is primarily through the attainment of independence, although it is recognized that self-government can also be achieved by association with another State or group of States if this is done freely and on the basis of absolute equality;
7. *Reaffirms* that the factors, while serving as a guide in determining whether the obligations as set forth in Chapter XI of the Charter shall exist, should in no way be interpreted as a hindrance to the attainment of a full measure of self-government by a Non-Self-Governing Territory;
8. *Further reaffirms* that, for a Territory to be deemed self-governing in economic, social or educational affairs, it is essential that its people shall have attained a full measure of self-government;
9. *Instructs* the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories to study any documentation transmitted hereafter under resolution 222 (III) in the light of the list of factors approved by the present resolution, and other relevant considerations which may arise from each concrete case of cessation of information;
10. *Recommends* that the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories take the initiative of proposing modifications at any time to improve the list of factors, as may seem necessary in the light of circumstances.

459th plenary meeting,
27 November 1953.

ANNEX

List of Factors

FACTORS INDICATIVE OF THE ATTAINMENT OF INDEPENDENCE OR OF OTHER SEPARATE SYSTEMS OF SELF-GOVERNMENT

First part

FACTORS INDICATIVE OF THE ATTAINMENT OF INDEPENDENCE

A. International status

1. *International responsibility*. Full international responsibility of the Territory for the acts inherent in the exercise of

its external sovereignty and for the corresponding acts in the administration of its internal affairs.

B. Eligibility for membership in the United Nations.

3. *General international relations*. Power to enter into direct relations of every kind with other governments and with international institutions and to negotiate, sign and ratify international instruments.

4. *National defence*. Sovereign right to provide for its national defence.

C. Internal self-government

1. *Form of government*. Complete freedom of the people of the Territory to choose the form of government which they desire.

2. *Territorial government*. Freedom from control or interference by the government of another State in respect of the internal government (legislature, executive, judiciary, and administration of the Territory).

3. *Economic, social and cultural jurisdiction*. Complete autonomy in respect of economic, social and cultural affairs.

Second part

FACTORS INDICATIVE OF THE ATTAINMENT OF OTHER SEPARATE SYSTEMS OF SELF-GOVERNMENT

A. General

1. *Opinion of the population*. The opinion of the population of the Territory, freely expressed by informed and democratic processes, as to the status or change in status which they desire.

2. *Freedom of choice*. Freedom of choosing on the basis of the right of self-determination of peoples between several possibilities, including independence.

3. *Voluntary limitation of sovereignty*. Degree of evidence that the attribute or attributes of sovereignty which are not individually exercised will be collectively exercised by the larger entity thus associated and the freedom of the population of a Territory which has associated itself with the metropolitan country to modify at any time this status through the expression of their will by democratic means.

4. *Geographical considerations*. Extent to which the relations of the Non-Self-Governing Territory with the capital of the metropolitan government may be affected by circumstances arising out of their respective geographical positions, such as separateness by land, sea or other natural obstacles; and extent to which the interests of boundary States may be affected, bearing in mind the general principle of good-neighbourliness referred to in Article 74 of the Charter.

5. *Ethnic and cultural considerations*. Extent to which the populations are of different race, language or religion or have a distinct cultural heritage, interests or aspirations, distinguishing them from the peoples of the country with which they freely associate themselves.

6. *Political advancement*. Political advancement of the population sufficient to enable them to decide upon the future destiny of the Territory with due knowledge.

B. International status

1. *General international relations*. Degree or extent to which the Territory exercises the power to enter freely into direct relations of every kind with other governments and with international institutions and to negotiate, sign and ratify international instruments freely. Degree or extent to which the metropolitan country is bound, through constitutional provisions or legislative means, by the freely expressed wishes of the Territory in negotiating, signing and ratifying international conventions which may influence conditions in the Territory.

2. *Change of political status*. The right of the metropolitan country or the Territory to change the political status of that Territory in the light of the consideration whether that Territory is or is not subject to any claim or litigation on the part of another State.

3. Eligibility for membership in the United Nations.

C. Internal self-government

1. *Territorial government*. Nature and measure of control or interference, if any, by the government of another State in

respect of the internal government, for example, in respect of the following:

Legislature: The enactment of laws for the Territory by an indigenous body whether fully elected by free and democratic processes or lawfully constituted in a manner receiving the free consent of the population;

Executive: The selection of members of the executive branch of the government by the competent authority in the Territory receiving consent of the indigenous population, whether that authority is hereditary or elected, having regard also to the nature and measure of control, if any, by an outside agency on that authority, whether directly or indirectly exercised in the constitution and conduct of the executive branch of the government;

Judiciary: The establishment of courts of law and the selection of judges.

2. *Participation of the population*. Effective participation of the population in the government of the Territory: (a) Is there an adequate and appropriate electoral and representative system? (b) Is this electoral system conducted without direct or indirect interference from a foreign government?

3. *Economic, social and cultural jurisdiction*. Degree of autonomy in respect of economic, social and cultural affairs, as illustrated by the degree of freedom from economic pressure as exercised, for example, by a foreign minority group which, by virtue of the help of a foreign Power, has acquired a privileged economic status prejudicial to the general economic interest of the people of the Territory; and by the degree of freedom and lack of discrimination against the indigenous population of the Territory in social legislation and social developments.

Third part

FACTORS INDICATIVE OF THE FREE ASSOCIATION OF A TERRITORY ON EQUAL BASIS WITH THE METROPOLITAN OR OTHER COUNTRY AS AN INTEGRAL PART OF THAT COUNTRY OR IN ANY OTHER FORM

A. General

1. *Opinion of the population*. The opinion of the population of the Territory, freely expressed by informed and democratic processes, as to the status or change in status which they desire.

2. *Freedom of choice*. The freedom of the population of a Non-Self-Governing Territory which has associated itself with the metropolitan country as an integral part of that country or in any other form to modify this status through the expression of their will by democratic means.

3. *Geographical considerations*. Extent to which the relations of the Territory with the capital of the central government may be affected by circumstances arising out of their respective geographical positions, such as separation by land, sea or other natural obstacles. The right of the metropolitan country or the Territory to change the political status of that Territory in the light of the consideration whether that Territory is or is not subject to any claim or litigation on the part of another State.

4. *Ethnic and cultural considerations*. Extent to which the population are of different race, language or religion or have a distinct cultural heritage, interests or aspirations, distinguishing them from the peoples of the country with which they freely associate themselves.

5. *Political advancement*. Political advancement of the population sufficient to enable them to decide upon the future destiny of the Territory with due knowledge.

6. *Constitutional considerations*. Association by virtue of a treaty or bilateral agreement affecting the status of the Territory, taking into account (i) whether the constitutional guarantees extend equally to the associated Territory, (ii) whether there are powers in certain matters constitutionally reserved to the Territory or to the central authority, and (iii) whether there is provision for the participation of the Territory on a basis of equality in any changes in the constitutional system of the State.

B. Status

1. *Legislative representation*. Representation without discrimination in the central legislative organs on the same basis as other inhabitants and regions.

2. *Participation of the population*. Effective participation of the population in the government of the Territory: (a) Is there an adequate and appropriate electoral and representative system? (b) Is this electoral system conducted without direct or indirect interference from a foreign government?

3. *Citizenship*. Citizenship without discrimination on the same basis as other inhabitants.

4. *Government officials*. Eligibility of officials from the Territory to all public offices of the central authority, by appointment or election, on the same basis as those from other parts of the country.

C. Internal constitutional conditions

1. *Suffrage*. Universal and equal suffrage, and free periodic elections, characterized by an absence of undue influence over and coercion of the voter or of the imposition of disabilities on particular political parties.

2. *Local rights and status*. In a unitary system equal rights and status for the inhabitants and local bodies of the Territory as enjoyed by inhabitants and local bodies of other parts of the country; in a federal system an identical degree of self-government for the inhabitants and local bodies of all parts of the federation.

3. *Local officials*. Appointment or election of officials in the Territory on the same basis as those in other parts of the country.

4. *Internal legislation*. Local self-government of the same scope and under the same conditions as enjoyed by other parts of the country.

5. *Economic, social and cultural jurisdiction*. Degree of autonomy in respect of economic, social and cultural affairs, as illustrated by the degree of freedom from economic pressure as exercised, for example, by a foreign minority group which, by virtue of the help of a foreign Power, has acquired a privileged economic status prejudicial to the general economic interest of the people of the Territory; and by the degree of freedom and lack of discrimination against the indigenous population of the Territory in social legislation and social developments.

* For example, the following questions would be relevant:
 (i) Has each adult inhabitant equal power (subject to special safeguards for minorities) to determine the character of the government of the Territory?

(ii) Is this power exercised freely, i.e., is there an absence of undue influence over and coercion of the voter and of the imposition of disabilities on particular political parties?

Some tests which can be used in the application of this factor are as follows:

(a) The existence of effective measures to ensure the democratic expression of the will of the people;

(b) The existence of more than one political party in the Territory;

(c) The existence of a secret ballot;

(d) The existence of legal prohibitions on the exercise of undemocratic practices in the course of elections;

(e) The existence for the individual elector of a choice between candidates of differing political parties;

(f) The absence of "martial law" and similar measures at election times;

(g) Is each individual free to express his political opinions, to support or oppose any political party or cause, and to criticize the government of the day?

* For example, the following tests would be relevant:

(a) The existence of effective measures to ensure the democratic expression of the will of the people;

(b) The existence of more than one political party in the Territory;

(c) The existence of a secret ballot;

(d) The existence of legal prohibitions on the exercise of undemocratic practices in the course of elections;

(e) The existence for the individual elector of a choice between candidates of differing political parties;

(f) The absence of "martial law" and similar measures at election times;

(g) Freedom of each individual to express his political opinions, to support or oppose any political party or cause, and to criticize the government of the day.

Bilag 10. FN-resolution 849 (IX) af 22. november 1954

(Grønlandsresolutionen):

DOCUMENTARY NOTES

For events prior to 1954, see *Y.U.N., 1953*, pp. 529-40.

GENERAL ASSEMBLY — NINTH SESSION

A/AC.35/L.155 and Corr.1. Communication from Denmark concerning Greenland.
A/2729 and Corr.1. Report of Committee on Information from Non-Self-Governing Territories.

Charter regarding Non-Self-Governing Territories is no longer applicable to Greenland" (rejected by 17 votes to 17, with 15 abstentions).

To delete operative paragraph 8 withdrawn; other drafting amendments accepted by sponsors of joint draft.

A/2795. Report of Fourth Committee.

GREENLAND

FOURTH COMMITTEE, meetings 423, 427-432, 439.
A/C.4/L.354. Brazil, Guatemala, India, Peru joint draft resolution (adopted, as amended: operative paragraph 2 by 42 votes to 1, with 9 abstentions; operative paragraph 4 by 39 votes to 1, with 11 abstentions; operative paragraph 7 by 37 votes to 1, with 13 abstentions; draft resolution, as a whole, by 35 votes to 4, with 12 abstentions).
A/C.4/L.358. Uruguay amendment to joint draft resolution.

Adopted by roll-call vote of 33 to 12, with 5 abstentions, as follows: *In favour*: Afghanistan, Argentina, Burma, Byelorussian SSR, China, Cuba, Czechoslovakia, Ecuador, Egypt, El Salvador, Ethiopia, Greece, Guatemala, Honduras, India, Indonesia, Iran, Iraq, Lebanon, Liberia, Mexico, Pakistan, Peru, Philippines, Poland, Saudi Arabia, Syria, Ukrainian SSR, USSR, Uruguay, Venezuela, Yemen, Yugoslavia. *Against*: Australia, Belgium, Canada, Denmark, France, Netherlands, New Zealand, Norway, Sweden, Union of South Africa, United Kingdom, United States. *Abstaining*: Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Israel.

Philippines oral amendments to joint draft resolution:
To delete operative paragraph 2 (rejected by 18 votes to 9, with 16 abstentions).
To replace in operative paragraph 6 words "political advancement achieved" by words "achievement of self-government" (adopted by 21 votes to 7, with 18 abstentions).
To redraft operative paragraph 7 to read, "Considered that in the circumstances Chapter XI of the

PLENARY MEETINGS, 498, 499.

RESOLUTION 849(IX), as recommended by Fourth Committee, A/2795, adopted by the Assembly on 22 November: second paragraph of preamble adopted by 53 votes to 1, with 2 abstentions; operative paragraph 2 by 51 votes to 1, with 3 abstentions; and last paragraph of preamble by roll-call vote of 38 to 15, with 4 abstentions; resolution, as a whole, by roll-call vote of 45 to 1 with 11 abstentions.

The roll-call vote of 38 to 15 on the last paragraph of preamble was as follows: *In favour*: Afghanistan, Argentina, Bolivia, Burma, Byelorussian SSR, Chile, China, Cuba, Czechoslovakia, Ecuador, Egypt, El Salvador, Ethiopia, Greece, Guatemala, Honduras, India, Indonesia, Iran, Iraq, Lebanon, Liberia, Mexico, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Philippines, Poland, Saudi Arabia, Syria, Thailand, Ukrainian SSR, USSR, Uruguay, Venezuela, Yemen, Yugoslavia. *Against*: Australia, Belgium, Canada, Colombia, Denmark, France, Luxembourg, Netherlands, New Zealand, Norway, Sweden, Turkey, Union of South Africa, United Kingdom, United States. *Abstaining*: Brazil, Costa Rica, Dominican Republic, Israel.

The roll-call vote of 45 to 1, with 11 abstentions, on the resolution, as a whole, was as follows: *In favour*: Argentina, Bolivia, Brazil, Burma, Byelorussian SSR, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Czechoslovakia, Denmark, Dominican Republic, Ecuador, Egypt, El Salvador, Ethiopia, Guatemala, Honduras, India, Iran, Iraq, Israel,

Lebanon, Liberia, Mexico, Norway, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Philippines, Poland, Saudi Arabia, Sweden, Syria, Thailand, Turkey, Ukrainian SSR, USSR, United States, Uruguay, Venezuela, Yemen, Yugoslavia. *Against:* Belgium. *Abstaining:* Afghanistan, Australia, Canada, France, Greece, Indonesia, Luxembourg, Netherlands, New Zealand, Union of South Africa, United Kingdom.

"The General Assembly,

"Recalling that, by resolution 222(III) of 3 November 1948, the General Assembly, while welcoming any development of self-government in Non-Self-Governing Territories, considers it essential that the United Nations be informed of any change in the constitutional status of any such Territory as a result of which the responsible Government concerned thinks it unnecessary to transmit further information in respect of that Territory under Article 73e of the Charter,

"Having received from the Government of Denmark a communication dated 3 September 1953 informing the Secretary-General that, as a result of the constitutional amendment adopted on 5 June 1953, Greenland has become an integral part of the Danish Realm with a constitutional status equal to that of other parts of Denmark and that, as a consequence of this constitutional change, the Danish Government regarded its responsibilities under Chapter XI of the Charter in respect of Greenland as terminated and had, therefore, decided to bring to an end the transmission of information under Article 73e of the Charter,

"Considering that resolution 742(VIII) adopted by the General Assembly on 27 November 1953 instructs the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories to study any documentation transmitted under resolution 222(III) in the light of the list of factors approved by resolution 742(VIII) and other relevant considerations that may arise from each concrete case,

"Having studied the report prepared by the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories during its session of 1954 on the question of the cessation of the transmission of information on Greenland and presented to the General Assembly in conformity with paragraph 2 of resolution 448(V) of 12 December 1950,

"Having examined the communication of the Government of Denmark in the light of the basic principles and objectives embodied in Chapter XI of the Charter, the criteria established by the list of factors, and of all the other elements of judgment pertinent to the issue,

"Bearing in mind the competence of the General Assembly to decide whether a Non-Self-Governing Territory has or has not attained a full measure of self-government as referred to in Chapter XI of the Charter,

"1. *Takes note* of the conclusions set forth by the Committee on Information from Non-Self-Governing Territories in its resolution;

"2. *Takes note* of the opinion of the Government of Denmark that due to the new constitutional status

of Greenland the Government of Denmark regards its "responsibilities according to Chapter XI of the Charter as terminated" and that consequently the transmission of information under Article 73e of the Charter in respect of Greenland should be brought to an end;

"3. *Commends* the action of the Member State concerned in including in its delegation to the General Assembly representatives elected by the National Council of Greenland for the purpose of furnishing information on constitutional changes in Greenland;

"4. *Takes note* that when deciding on their new constitutional status, through their duly elected representatives, the people of Greenland have freely exercised their right to self-determination;

"5. *Expresses the opinion* that, from the documentation and the explanations provided, Greenland freely decided on its integration within the Kingdom of Denmark on an equal constitutional and administrative basis with the other parts of Denmark;

"6. *Notes with satisfaction* the achievement of self-government by the people of Greenland;

"7. *Considers* that due to these circumstances the Declaration regarding Non-Self-Governing Territories with the provisions established under it in Chapter XI of the Charter can no longer be applied to Greenland;

"8. *Considers* it appropriate that the transmission of information in respect of Greenland under Article 73e of the Charter should now cease."

Bilag 11. Organer af betydning for administrationen af Grønland

Oversigten rummer vigtige institutioner og organer, omtalt i udredningen.

| | | |
|-----------|---|--|
| 1925-1950 | Grønlands Styrelse | Direktorat med referat til indenrigsministeren og kultusministeren/-kirkeministeren. Under 2. verdenskrig var den danske regerings beføjelser overtaget af det såkaldte landsfogedstyre. |
| 1950-1955 | Statsministeriets Grønlandsdepartement (2. Departement). | Ved Grønlandslovene af 27. maj 1950 afløstes enhedsforvaltningen af Grønland af love for forskellige forvaltningsgrene. I den forbindelse ændredes Grønlands Styrelse pr. 1. juli 1950 til Statsministeriets Grønlandsdepartement. |
| 1955-1987 | Ministeriet for Grønland | Heri indgik Grønlandsdepartementet. Efter oprettelsen af ministeriet overførtes en lang række sagområder til de almindelige fagministerier. Efter indførelse af hjemmestyre i 1979 overførtes i de følgende 10 år en lang række sagområder fra ministeriet til Grønlands Hjemmestyre. |
| 1911-1979 | Grønlands Landsråd | Indtil 1950 var der to landsråd, et sydgrønlandske med 11 kredse og et nordgrønlandske med 12 kredse. Derefter blev hele Grønland inddelt i 16 valgkredse, som valgte hver et medlem til Landsrådet. Direkte valg blev indført i 1950. Medlemmerne blev valgt på grundlag af deres personlige egenskaber, ikke efter partitilhørsforhold. Egentlige partidannelser skete først i slutningen af 1970'erne. Landsrådet fik til udtalelse forelagt alle regeringsforslag med bestemmelser, som udelukkende vedrørte Grønland, inden de blev fremsat for Folketinget. Efter 1945 gennemførte regeringen kun ændringer, der havde Landsrådets samtykke. Bortset fra denne rådgivende virksomhed, traf Landsrådet beslutninger i en lang række sager, som efterhånden blev henlagt til dets afgørelse, f.eks. på socialforsorgens og dyrefredningens område. Indtil 1950 skulle sådanne beslutninger godkendes i København. Efter 1950 skulle landshøvdingen alene udøve legalitetskontrol. Landshøvdingen var statens øverste embedsmand i Grønland. Han var indtil 1967 formand for Landsrådet. Indtil 1967 blev Landsrådets sekretariatsfunktion varetaget af landshøvdingeembedet. |
| 1953- | Folketinget | Med grundloven af 1953 skulle to medlemmer af Folketinget vælges i Grønland. |
| 1925-1953 | Rigsdagens Grønlandsudvalg | Oprettet i 1925 som stående udvalg. Bestod af fire folketingsmedlemmer og fire landstingsmedlemmer frem til 1953, da det blev afløst af Folketingets Grønlandsudvalg med 10 medlemmer, heraf to medlemmer valgt i Grønland. 1950-53 udpegede Grønlands Landsråd to tilforordnede til udvalget. |
| 1946-1953 | Forfatningskommissionen af 1946 | Kommissionen bestod af statsministeren, justitsministeren og indenrigsministeren, samt 22 af partierne udpegede medlemmer af Rigsdagen og en repræsentant for Færøerne. Tilforordnede ved kommissionen som særligt sagkyndige var bl.a. professor, dr.jur. Poul Andersen og professor, dr.jur. & phil. Alf Ross. De to sidstnævntes responsum vedrørende Grønlands og Færøernes statsretlige stilling er gengivet i denne udrednings bilag 3 og 4. |
| 1948-1950 | Grønlandskommisionen | Hovedkommissionen bestod af 16 medlemmer. De ni underkommissioner havde i alt 106 medlemmer, heraf 12 grønlændere. Kommissionens betænkning fra februar 1950 lå til grund for en nyordning af de grønlandske forhold, udmøntet i otte love. Betænkningen indeholdt et afsnit om Grønlands fremtidige statsretlige stilling inden for riget. |

Bilag 12

Statusændringen i 1953. Grønlændernes forhold til Danmark i perioden 1945 til 1954

Af Jens Heinrich

Indledning

Ofte er grønlænderne blevet fremstillet i faglitteraturen, især i denne periode, som autoritetstro¹ og konfliktsky i en vestlig europæisk henseende, forstået på den måde, at grønlændere traditionelt har håndteret svære situationer på anden måde end europæere². Det kunne umiddelbart betyde, at en undersøgelse af holdningerne til forholdet mellem Danmark og Grønland blandt grønlændere i tiden lige efter Anden Verdenskrig, ikke ville give et nævneværdigt resultat, da kilderne ikke indeholder spor af disse holdninger. I aviserne i perioden 1946 til 1954 ses dog ofte opfordringer fra læser til læser om, at hver enkelt bør deltage i samfundsdebatten og gøre sit til, at udvikle landet hen imod det danske kulturtrin³. Tiden var præget af forhåbninger, usikkerhed og stillingtagen til udviklingen og hvilken kurs, der skulle vælges. Samtidig skal der ikke herske tvivl om, at grønlænderne ville have ændret styringen af landet⁴.

Taknemligheden over den danske indsats for at bringe Grønland og grønlænderne frem var udtalt: "Vi har al mulig grund til at være taknemlig for den hjælp Danmark yder os, men vi må også hjælpe til." skriver Knud Heilmann⁵. Grønlænderne mente selv, at de skulle tage større ansvar og være med til at skabe udviklingen.

Forholdet mellem grønlændere og danskere har været karakteriseret som forholdet mellem forældre og børn⁶. Grønlænderne havde meget at skulle lære, at blive uddannet og oplyst før end, at samfundet kunne frembyde større lighed mellem de to folk. Grønlænderne skulle selvstændiggøres⁷ som et folk, men denne selvstændiggørelse skulle foregå indenfor rammerne af det danske rige.

Et afgørende punkt for forståelsen af grønlændernes forhold til Danmark er, at dette bunder i, i hvor høj grad grønlænderne overtog de danskes holdning. Det er under alle

¹ A. Olsen, tidsskriftet Grønland, 1971, nr. 4, s. 119.

² Konflikthåndtering i en vestlig europæisk henseende sættes her lig med direkte mundtlig konfrontation med den person, man måtte have problemer med. Se eventuelt Klaus George Hansen, Udvikling på "grønlandske betingelser?", tidsskriftet Grønland, 1989, nr. 10, s. 309-315.

³ Enok Sandgreen, AG 1952, s. 110-111.

⁴ Kristoffer Lynge forslag fra 1938, s. 29-30 og s. 33 i De Grønlandske landsråds forhandlinger 1938-1947, JH Schultz A/S, København, 1948. Se ydermere Mathias Storchs "Strejflys over Grønland"(1930) angående samfundsforholdene i tiden før 2. verdenskrig.

⁵ Grønlænder bosat i Frederikshavn, AG 1952, s. 122.

⁶ Jørgen Fleischer, interview 10. august 2006.

⁷ Peter Nielsen, AG, 1953, s. 311.

omstændigheder en nærliggende tanke. Ikke at grønlænderne ikke kunne tænke selvstændige tanker, men deres referencerammer var ikke således, at de kunne forestille sig en løsrivelse fra Danmark, ligesom islændingene havde gjort i 1944. I takt med forhøjelsen af uddannelsesniveauet blandt grønlændere i tiden efter G-50⁸ ændredes holdninger til forholdet til Danmark. Samtidig føltes uligheden mellem grønlændere og danskere i stigende grad for grønlænderne, som et direkte udtryk for mindreværd. Ordet selvstændighed, brugt i betydningen af løsrivelse fra Danmark, blev så vidt vides første gang anvendt af Ulrik Rosing i et interview i AG⁹ i 1967.

Antallet af lokalaviser var pr. 31/12 1954 elleve¹⁰ ud over Atuagagdliuit/Grønlandsposten fra Godthåb/Nuuk og Avangnamiok fra Godhavn/Qeqertarsuaq. Befolkning var pr. 31/12 1950 på 23.642 og 31/12 1955 på 27.101 individer. De aviser, der er gennemgået, er udvalgt ud fra et repræsentativitetskriterium og det er altså ikke alle aviser fra perioden, der er gennemgået.

Direkte spor i kilderne

- 1) findes der en direkte henvisning i aviser eller tidsskrifter til forskellige meninger angående forholdet mellem Grønland og Danmark?
- 2) er der nogen kritik af grønlandske politikere i dette spørgsmål?
- 3) er der omtale/kritik af Grønlands kolonistatus?
- 4) er der tilkendegivelser i Grønland om Grønlandsspørgsmålet i FN-regi?
- 5) findes der direkte krav om selvstændighed?
- 6) er der noget, der tyder på at der var nogen, der ønskede større selvbestemmelsesret end den, politikerne accepterede?
- 7) blev dette ikke nævnt eller diskuteret overhovedet?
- 8) omtales Thulebasen eller de andre amerikanske baser?

Indirekte spor i kilderne

- 1) findes der indirekte tilkendegivelser af, at der var forskellige opfattelser af disse spørgsmål?
- 2) er der noget spor efter selvstændige politiske bevægelser med krav til Danmark og/eller USA – ud over det direkte skrevne?

⁸⁸ Grønlandskommisionens Betænkning, København, 1950.

⁹ AG er en forkortelse af avisen Atuagagdliuit/Grønlandsposten, de to aviser blev fusioneret i 1952.

¹⁰ Aviserne i Grønland var i 1954: Månedlig kommunal avis(Upernivik), Nasigfik (fra maj 1954, Umanak), Qutdlep(Qutdligssat), Iluliarmioq (Jakobshavn), Paortoq (Holsteinsborg), Meteôre (Sukkertoppen), Kamikken (Godthåb), Pamiut Avisia (Frederikshåb), Qaqortoq og Qualaleq Savautilik (Julianeåb) og endelig Tusardluarneq (Nanortalik), Beretning om Grønland, 1954, nr. 7, s. 6-7.

Udfoldelsesmuligheder

I forbindelse med en klargøring af, hvilket mentalt rum og hvilke grænser for udfoldelsesmuligheder, der opereredes med i denne periode, står det klart at, det uden tvivl var et autoritært og formynderisk opbygget system. Tilsyneladende slog myndighederne hårdt ned på kritiske røster, hvilket følgende eksempler viser.

Svend Frederiksen, der var søn af en dansk præst opvokset i Holsteinsborg/Sisimiut og gift med en grønlænderinde, blev i 1932 fyret fra seminariet i Godthåb pga. uenigheder med ledelsen omkring undervisningssproget og sendt ud af Grønland. Senere blev hans ønske om at vende tilbage til landet forhindret.¹¹ Et andet eksempel på den kompromisløse linie som myndighederne lagde for dagen, var Augo Lynges bortvisning til Egedesminde i 1942. Bortvisningen udsprang af myndighedernes frygt for hvilken indvirkning foreningen Nunatta Qitornai kunne få på ungdommen.¹²

Hvorvidt myndighederne i øvrigt i denne periode udøvede censur overfor medierne, kan der ikke svares entydigt på. Dog var det forbundet med en vis risiko at protestere over forholdene frem Nyordningen, både for danskere og grønlændere.¹³

Tilsyneladende paradoksalt er det dog, at man fra myndighedernes side ønskede at modne den grønlandske befolkning ved at styrke den offentlige debat blandt grønlænderne, bl.a. gennem støtten til aviserne og bladene, men samtidig bibeholdt man tilsyneladende en vis intolerance overfor systemkritik.

Blandt grønlændere synes, at have fungeret en potent selvcensur, hvilket eksemplificeres i debatten mellem Gerhard Egede og Frederik Lynge, jf. nedenfor.

Foreninger

Augo Lygne dannede, mens han var seminarielærer i Godthåb i 1942 foreningen Nunatta Qitornai (Vort Lands Børn), der udgav et medlemstidsskrift Inusugtok. Foreningen havde til hensigt, at hævde den grønlandske duelighed især over for den danske dominans.¹⁴ Kort efter blev Lygne forflyttet til efterskolen i Egedesminde angiveligt pga. den hos myndighederne frygtede effekt foreningen kunne få for tilstanden i datidens Godthåb.¹⁵ Udokumenterede rygter vil vide, at Augo Lygne skulle have næret sympati for tyskerne, hvilket var en af grundene til hans forflyttelse. Under Anden Verdenskrig var der tilsyneladende en vis form for sympati for nazismen. Man kunne så spørge om hvilken relevans det har, at kigge på nazisympatisører blandt grønlænderne i den periode?

Jo, af den simple grund, at de personer, der var utilfredse med den danske tilstedeværelse og dominans, kunne tænke; min fjendes fjende må være min ven, altså at de danskerne i Grønland, der var på de allieredes side havde nazisterne som deres fjende, så måtte valget falde på nazisterne. Tanken om en eventuel tysk sejr ville give sympatisørerne en fordel i forbindelse med en helt anden nyordning end den, det i sidste ende blev til. En anden nærliggende tanke er den, at myndighederne af rent kyniske grunde udråbte systemkritikere som nazisympatisører for at stække dem. Samtidig skal der ikke herske tvivl om, at man blandt grønlændere formentlig var uvidende om nazismens sande væsen, og at tyskernes

¹¹ Klaus George Hansen, tidsskriftet Grønland, 1993, nr. 1, s. 30-36.

¹² Jørgen Fleischer interview 10. august 2006.

¹³ Ole Vinding, Kalåtdlit, 1950, maj/juni, s. 5 og Carl Broberg, Kalåtdlit, 1947, december, s. 5

¹⁴ Jørgen Fleischer, interview 10. august 2006.

¹⁵ Udokumenterede rygter vil vide, at Augo Lygne nærede sympati for nazismen, se Hans Anthon Lynge i bladet ”Kalaaleq”.

succes i de første krigsår har givet en del "fans". Hvorom alting er, så foreligger der dokumentation for, at der har været en vis form for naziaktivitet. Grønlands Nationalmuseum & Arkiv har i deres opbevaring armbind med et nazistisk logo og en isbjørn siddende ovenpå svastikaet. Disse forhold er dog aldrig blevet behandlet i nogen offentlig debat, ligesom en række forhold i tiden under Anden Verdenskrig i Danmark tidligere har været tabubelagt, så har det samme gjort sig gældende i Grønland.

Foreningen Pekatigît Kalâtdlit (Den Grønlandske Forening) blev i 1939 oprettet i København – foreningen fungerede med det formål, at danne et forum for debat og meningsudveksling blandt grønlændere. Da foreningsbladet således ikke var direkte relateret til Grønlands Styrelse, kan indlæggene heri formodes de, at have et mere frit præg. Den grønlandske autoritetstro eksemplificeres i Angmalortok Olsens artikel "Grønlænder i Danmark", hvor visse havde ment, at Grønlands Styrelse skulle spørges om lov før foreningen blev dannet¹⁶. Intet tyder dog på, at der skulle være nogen selvstændig politisk bevægelse, der ønskede at rive båndene over til Danmark i denne periode.

Aviser

Groenlandica, Grønlands nationale forskningsbibliotek, har en omfattende kollektion af grønlandske avisser, uden at samlingen kan siges at være komplet. Aviserne er som regel ordnet i års eller flerårige kompilationer. På hjemmesiden www.aviisitoqqat.gl findes fire grønlandske avisser (Atuagagdliutit, Avangnâmiok, Nalunaerutit, Sujumut).

Kalâtdlit (1939-1945 og 1947-1959)

Foreningen Kalâtdlit (Grønlænderne) blev grundlagt i 1939 i København af bl.a. fornævnte Svend Frederiksen. Bladet var fra starten dobbeltsproget, hvilket var en sjældenhed i datidige grønlandske blade. Bladet modtog et fast tilskud om året fra landskassen, i 1951 var dette tilskud på 1200 kr. De samlede udgifter for foreningen var det år 5600 kr. Foreningen og dermed foreningsbladet stod ikke under myndighedernes direkte eller indirekte påvirkning. Frekvensen for avisens udgivelse var svingende, i perioder var det hver anden måned. Fra starten af 1954 var det hver måned. Fra september/oktober 1952 udkom avisen ikke før igen november/december 1953. Den enkelte avis' omfang varierede i sideantal op til 24. Foreningen havde pr. 1. januar 1954 260 medlemmer.

Fremme af grønlændernes rettigheder og kår var blandt foreningens aktiviteter, bl.a. sendte man en skrivelse i juni 1953 til landsrådet angående den manglende ligeløn mellem grønlændere og danskere i Grønland. Ifølge foreningen var Grønland kendtegnet ved en manglende politisk frihed og mulighed for selvstændig udvikling; sysselrådene, hvis medlemmer delvist bestod af danske embedsmænd, valgte således indtil nyordningen Landsrådenes medlemmer. Carl Broberg, som var foreningens formand, mente, at landsrådsmedlemmernes afhængighed af Grønlands Styrelse, hindrede en fri udvikling. Hans konkrete ønske for fremtiden var at:

"... at Grønlænderne faar Ret til at leve deres Liv paa samme frie Maade i Grønland, som Danskerne gör det her [i Danmark - jh], og at de selv faar Lov til at bestemme deres egne Sager."¹⁷

¹⁶ Angmalortok Olsen, tidsskriftet Grønland, 1971, nr. 4, s. 118.

¹⁷ Carl Broberg, Kalâtdlit, 1947, juni s. 4.

og at Grønlandscommissionen nedsat i 1948 måtte skabe forhold hvor, ”... at alle maa faa lige ret for loven, lige ret til arbejde og løn, lige ret i Danmark og Grønland.”¹⁸

Kursen skulle ændres, hvis forholdet mellem Grønland og Danmark ikke skulle lide skade: ”... vi ønsker ikke at Udviklingen skal gaa videre ad samme Linje hidtil. Det Formynderskab, denne Stavnsbundethed, som Styrelsen stadig paatvinger Grønlænderne maa nu ophøre.”¹⁹

Og yderligere mht. de ufrie forhold for grønlændere:

”Tænke sig, at enhver ung Grønlænder, der rejser herved, [til Danmark – jh] i Forvejen maa underskrive en Erklæring til Styrelsen om, at han underkaster sig dens Tilsyn og Bestemmelse. En Grønlænder her har ikke Lov til at gaa ud i det frie Arbejdsmarked, og bryder han dette Stavnsbaand, hvad der er sket i 2-3 Tilfælde, vil han ikke senere af Styrelsen kunne faa Ansættelse i sit fag i Grønland. En grønlandsk Smed giftede sig herhjemme mod Styrelsens Ønske med en dansk Pige. I Foraaret fik han Afslag paa en Ansøgning til Styrelsen om Ansættelse som Smed i grønland. To Dage efter saa han i Avisen, at Styrelsen søgte smede til Grønland. Saadan er Styrelsens Diktatur. Der er ikke brug for dem, der ikke vil adlyde.”²⁰

Grønlænderne havde et stort arbejde med at blive oplyst, uddannet og dygtiggjort:

”Hvis grønlænderen ikke skal blive ”en anden klasses mand i sit eget land”, bliver det et spørgsmål om liv og død at lære grundighed, orden, udholdenhed i stadigt dagligt arbejde også i perioder, hvor arbejdet ikke synes spændende mere, og ikke mindst samarbejde i stor stil.”²¹

Til trods for at der var kommet formel ligestilling i forbindelse med grundlovsændringen i 1953, var praksis, at forskellene mellem danskere og grønlændere nødvendiggjorde, at de to grupper blev behandlet forskelligt:

”Påstanden om, at grønlændere og danske er ligestillet efter den nye grundlovs ikrafttræden, holder i virkeligheden ikke stik. Der findes ingen reel ligestilling. Man kan måske karakterisere forholdet i dag med et paradoks ved at sige, at ønsket om ligestilling af grønlændere og danske opnås ved, at man ikke behandler dem lige.”²²

Forskellen mellem danskere og grønlændere var også et udslag af, at der var tale om forskellige kulturer:

”Grønlænderne hører sammen med danskerne og er deres venner, men de er ikke danskere, men et selvstændigt folk med eget sprog og egen kultur og med en anden historie bag sig (selv om Danmark og Grønland også har en fælles historie).”²³

¹⁸ Carl Broberg, Kalåtdlit, 1948, september, s. 12.

¹⁹ Carl Broberg, Kalåtdlit, 1947, december, s. 5.

²⁰ Carl Broberg, Kalåtdlit, 1948, juni s. 4.

²¹ Holger Balle, Kalåtdlit, 1954, december, s. 10, oprindeligt fra ”Meddelelser om den grønlandske kirkesag”.

²² Knud Hertling, Kalåtdlit, 1953, november/december, s. 13.

²³ Holger Balle, Kalåtdlit, 1954, december, s. 9.

Grønlandsbetænkningen fra 1946 blev i datiden anset som en dæmper på de kræfter og den energi, der havde grobund i forholdene under Anden Verdenskrig, hvor Grønland var blevet styret uden København med en deraf følgende selvtillid og håb for en fremtidig udvikling med en distinkt anderledes kurs. Monopolet og beskyttelsessystemet²⁴ skulle afskaffes. Danmark blev anset som læreren for det umyndige land Grønland – der har ikke været nogen tvivl blandt grønlændere (og danskere), at grønlænderne havde meget at skulle lære, meget at skulle oplyses om og uddannes før en øget grad af selvforvaltning/selvstyre kunne realiseres;

”Den danske Regering bør føle sit Ansvar overfor den grønlandske Befolkning og indføre en bedre Samfundsordning for derigennem at lære Grønlænderne Selvstændighed.”²⁵

Den manglende ligestilling mellem de to grupper udgjorde et problem for samarbejdet. Samarbejdet havde tidligere ikke været godt og betænkningens forslag om, at udvide landsrådene og kommunalbestyrelsernes beføjelser faldt i god jord, men samtidig beklagede man at f.eks. håndværkere ikke fik mulighed for ledende stillinger på deres område.²⁶

”Der er ikke noget at sige til, at de store foretagender i Grønland skal have danske ledere, det kan ingen grønlænder på nuværende tidspunkt magte. Men de almindelige værksteder burde have en grønlænder som selvstændig leder.”²⁷

Frederik Lynge citeres i Carl Brobergs indlæg i februar 1954 for at stille spørgsmålstegn ved, om Danmark overhovedet satte penge til på Grønland, når man regnede med kryolitindtægten. Frederik Lynge kan betragtes som en af de personer, der går længst i bestræbelserne for at hævde grønlændernes position i forhold til danskerne. Intet tyder dog på, at Frederik Lynge skulle have næret noget ønske om løsrivelse eller selvstændighed.

Grønland skulle opbygges som et moderne samfund med de samme muligheder og rettigheder for borgerne som i Danmark. Danmark fungerede som forbillede på en helt række områder da det ofte var det eneste andet samfund, grønlænderne kendte til. Fagforeninger var derfor ligeledes inspireret af de danske.

”Når den i kommissionsbetænkningen [G-50 – jh] forudsatte lovgivning er gennemført, vil ”De samvirkende Fagforbund” søge nærmere forhandling med statsministeriet for tilvejebringelse af den nødvendige kontakt med de interesserede grønlandske kredse, eventuelt således, at der gennem disse forhandlinger kan sikres de faglige organisationer i Danmark mulighed for på stedet at undersøge forholdene og optage indledende forhandlinger med henblik på tilvejebringelse af en grønlandsk faglig organisation til varetagelse af de grønlandske arbejdernes interesser. Disse bestræbelser fra ”De samvirkende Fagforbunds” side håber vi bliver modtaget med glæde af grønlandske, så der kan oprettes et velordnet samfund arbejdsmæssigt set på Grønland, der vil medvirke til godt samarbejde mellem arbejdsgiver og arbejder.”²⁸

²⁴ Ole Vinding, Kalåtdlit, 1948, september, s. 4.

²⁵ Ole Vinding, Kalåtdlit, 1948, september, s. 5 (oprindeligt Carl Broberg fra artikel ”Grønland og Danmark”, Kulturkampen, 1938, nr. 6-7).

²⁶ Redaktør Hans Olsen, Kalåtdlit, 150, juni, s. 3.

²⁷ Carl Broberg, Kalåtdlit, 1950, juni, s. 7.

²⁸ Carl Broberg, Kalåtdlit, 1950, juli/august, s. 3-4

Grønlandsposten (1942-1950)

Grønlandsposten blev grundlagt i 1942 i Godthåb/Nuuk.

Avisen var dansksproget og således også for den oplyste grønlænder²⁹. Til trods for at avisen nærede et ønske om at knytte bånd mellem danskere og grønlændere, var det ikke umiddelbart det organ som var mest nærliggende at fremkomme med kritik af samfundsforhold i.

I 1948 indledte man et vist form for samarbejde med Atuagagdliutit, bl.a. ved at de lånte og oversatte artikler fra hinanden, der måtte være af interesse for det andet blads læsere.

Redaktørstillingen for avisen skiftede igennem perioden. Den første redaktør Christian Vibe stoppede i 1947, hvorefter Kjeld Rask Therkilsen overtog roret. Kristoffer Lynge var i en periode ansvarshavende redaktør. Fra august 1949 var Jacob Sehested-Grove redaktør.

I artiklen *Vi ønsker ikke adgang for danske fiskere til fiskeri i grønlandske farvande og fjorde* kritiserede Lauritz Kreutzmann fiskernes forhold og at der blev givet ikke-grønlandske fiskere fiskeritilladelser. Derudover var der også en kritik af landsrådenes manglende varetagelse af borgernes (fiskernes) tarv³⁰.

Forslaget om nedsættelsen af Grønlandskommisionen i 1948 affødte en række artikler, hvor både danskere og grønlændere ytrede sig om kommissionsspørgsmål. Interessen for at deltage i debatten var stor, og avisens modtagelse indlæg fra hele landet, det var dog primært danskere og højere rangerende grønlændere som deltog i debatten. I forbindelse med artikelrækken igangsatte avisens rundspørge om hvorvidt man var tilhænger eller modstander af nedsættelsen.

Artikelserien indledtes i nr. 3, 1948, heri kunne man bl.a. læse, at det nu var tid til en ny og bedre styreform, hvilket kan nås gennem en kommission (assistent Kåle Rosing, Godthåb). Det bør være specialister uden indblanding fra grønlændere! Tilliden og kontakten mellem Kbh. og Grl. har lidt et knæk i de første år efter krigen og ikke under krigen (assistent Jens Friis, Godthåb)³¹.

I det efterfølgende nummer kunne man læse om debatmøder i Egedesminde, og alsidige indlæg strømmede fortsat ind; Slørede forhold og dårlig løsninger, der må specialister til.(Stutteribestyrer N.I. Høgh – Godthåb). Når grønlændere er repræsenteret i kommissionen vil det betyde, at tingene ikke besluttes henover hovedet på folk.(Pastor Niels Lynge, Fiskenæsset). Administrationen og erhvervet bør reformeres gennem en kommission. (landsrådsmedlem overkateket Søren Kaspersen, Egedesminde)³².

I de følgende tre numre af avisens blev spørgsmålet om kommissionsnedsættelsen fortsat endevendt; Ja til en kommission, hvis det betyder at Landsrådets ønske om ændring af styrelseslovene efterkommes og at den nedsættes i Grønland og at landsrådet og Rigsdagen er sidste instans når de demokratiske linier følges. (Landsrådsmedlem medhjælper Peter Nielsen, Godhavn).

²⁹ Chr. Vibe, 1947

³⁰ 1947, Nr. 5, s. 97-98:

³¹ 1948, nr. 3, s. 29-30.

³² 1948, nr. 4, s. 42-43.

Alle erhvervsgrupper skal deltagte, ligesom nord -og sydgrønlændere skal deltagte (førstepræst Andreas Høegh og landsrådsmedlem og medhjælper Peter Fleischer, Umanak)³³.

Betænkningen af 1946 fremsatte en femårsplan, der bør følges; hvis der skal nedsættes kommissioner bør det være flere med forskellige arbejdsmråder og de bør sidde i Grønland, så grønlændernes meninger kan inkluderes. (kolonibestyrer Frederik Lynge³⁴, K' utdligssat)³⁵.

En kommission kan inkorporere den ydre og indre udvikling i Grønland og kan skabe et solidt fundament for fremtiden (efterskoleforstander, Fr. Nielsen, Julianehåb)³⁶.

Rundspørgen blev afsluttet i nr. 10, 16. maj 1948, hvor det viste sig at 80,5 % var for nedsættelsen af en kommission.

Året efter berørte avisens kort møder i Danmark mellem en højtstående FN-mand (Dr. Victor Hoo, vicegeneralsekretær for formynderskabsanliggender) og regeringen og fra Grønlands Styrelse. Direktør for Grønlands Styrelse Eske Brun udtales, at da de store kolonimagter har modsat sig FNs ønske om at kontrollere kolonierne, ville en dansk invitation til FN om at sende kontrollører til Grønland blive taget ilde op³⁷.

Gennem det meste af perioden kunne spørgsmål som relaterede til det grønlandske fiskeri bringe sindene i kog. I et referat af en diskussion mellem Frederik Lynge og Gerhard Egede protesterede Fr. Lynge over, at statsminister Hedtoft i 1946 fremkom med et ”ultimatum” om adgang for fremmede fiskere til grønlandske farvande, og at landsrådet alt for hurtigt og uden at spørge befolkningen overgav sig. Gerhard Egede svarede, at et nej til Hedtofts forslag ville have bremset udviklingen og til trods for, at ikke alle punkter i forslaget var ønskelige, så besluttede landsrådet efter moden overvejelse at skrive under³⁸.

Redaktør Kjeld Rask Therkilsen refererede diskussionen og kaldte Frederik Lynge for reaktionær, mens Gerhard Egede blev karakteriseret som fremskridtsvenlig³⁹.

Frederik Lynge var fra Nordgrønland (Egedesminde) og man var i nord i højere grad tilbøjelig til, at stille sig kritisk overfor styret i København. Derimod var Gerhard Egede præst fra Narsaq.

På lige fod med fiskerispørgsmålet var den generelle ligestilling mellem danskere og grønlændere jævnligt til debat. I det hele taget debatterede man meget forholdet mellem danske og grønlændere. Et af indlæggene berørte den økonomisk ligestilling i Grønland (af føreholder Abel Christiansen); ”Alle skal være danske. Er der da nogen fordel ved at være

³³ 1948, nr. 5, s. 55-56.

³⁴ Th. Stauning nævner Fr. Lynge i sin bog, da Lynge var bosat i Egedesminde, hvor han kaldes ”... en af det nye Grønlands mænd. Grønlænderen Fr. Lynge, der er medlem af Landsraadet. I en smuk Tale, paa Dansk, hilste han den første Statsminister, der besøger Grønland, og udtrykte den grønlandske Befolknings Glæde over, at denne Minister selv kommer fra Folket.” Th. Stauning, 1999, s. 64-65.

³⁵ 1948, nr. 6, s. 64-66.

³⁶ 1948, nr. 7, s. 78-81.

³⁷ 1949, nr. 1, s. 10.

³⁸ 1949, Nr. 3, s. 31-32I

³⁹ Kjeld Rask Therkilsen, Grønlandsposten, 1949, nr. 3, s. 31.

dansk? Ja, da der ikke er ligestilling". Abel Christiansen understregede dog, at han godt kunne lide danskere men der burde være ligestilling⁴⁰.

I 1950 var forholdet mellem danskere og grønlændere ifølge kolonibestyrer Hans Jakobi således:

"Jeg håber, at det efterhaanden vil gaa op for endnu flere grønlændere, at det blandt andet er de danskes opgave at skabe et sådant tillidsforhold til befolkningen, at denne derigennem kan blive hjulpet og vejledet og faa øjnene op for de muligheder, der findes for at skabe sig bedre levevilkaar gennem mere fornuftigt tilrettelagt arbejde og bedre udnyttelse af de foreliggende muligheder, og ikke betragte os som fremmede elementer."⁴¹

Augo Lynge var af den overbevisning, at grønlænderne gennem oplysning, uddannelse og dygtiggørelse kunne udvikle sig og nærme sig et europæisk stade. Opfattelsen af at farvede, herunder grønlændere, var mindre gode end europæere, var en hæmsko for denne lighed. Det perspektiv var dog allerede anfægtet af formanden for kommissionsrejsen i 1949, Halfdan Hendriksen:

"Det er min opfattelse, at der ikke er anden forskel paa de forskellige nationer og de forskellige befolkningsgrupper i verden end den, der betinges af geografiske eller økonomiske forhold."⁴²

Augo Lynge udtalte på den baggrund:

"Tilsyneladende er det ganske almindelige ord, men de rummer en revolution i opfattelsen, og de vil betyde de mest vidtgaende konsekvenser ved at føres ud i livet. De er ikke mindre end anerkendelsen af grønlænderen som ligesaa god som nogen anden verdensborger!"⁴³

Atuagagdliutit/Grønlandsposten – AG (1952-)

De to Godthåb-aviser blev i 1952 slæt sammen og blev i denne ombæring dobbeltsproget. Grundlovsdag 5. juni 1953 blev fejret i Godthåb og Augo Lynge sagde i forbindelse:

"Nu er Grønland en del af Danmark, og den 200-årige kolonitilstand er forbi. Formynderskabets tid er forbi, fra nu er Grønland ligestillet med andre dele af det danske rige. Fra nu af er vi eet folk, vi er samme land og deler samme skæbne Grønland og Danmark, der af naturen er kontraster, er nu en politisk enhed. Det er muligt, at enkelte i Grønland og Danmark kan være uenig om tidspunktet for indlemmelsen, at enkelte kan mene, at det er for tidligt, men det er lige så sandt, at uover dette har alle i Grønland det samme ønske: Grønlands forening med Danmark før eller senere og det, der er sket i dag, er flertallets afgørelse."⁴⁴

Frederik Lynge udtalte i forbindelse med Grundlovsdagen i Egedesminde:

⁴⁰ 1949, nr. 9, s. 114-115.

⁴¹ Hans Jakobi, Grønlandsposten, januar 1950, s. 9.

⁴² Halfdan Hendriksen i Augo Lynge, Grønlandsposten, januar 1950, s. 25.

⁴³ Augo Lynge, Grønlandsposten, januar 1950, s. 25.

⁴⁴ AG, 1953, s. 210.

"Denne indlemmelse i det danske rige betyder ikke, at vi mister vort sindelag, vort nationale særpræg eller vort sprog, men vi skal derimod for alvor til at vokse op til mandsmod i konkurrence med det øvrige Danmark."⁴⁵

I august 1953 skulle der vælges to grønlandske repræsentanter til det danske folketing og i samme måned fik kandidaterne spalteplads til at fremkomme med deres program. Augo Lynge og Frederik Lynge vandt som bekendt.

Augo Lynges program gik bl.a. på at levestandarden skulle forbedres, at produktionsmidlerne indenfor fiskeindustrien skulle udvikles og at samfundets menneskemateriale (!) skulle forbedres via en åndelig og kulturel fremgang. Han sluttede af med følgende:

"De grønlandske folketingsmedlemmer må ikke ødelægge den "goodwill", der er i Danmark overfor Grønland. Det gode tillidsforhold må bevares og inderliggøres, og de ømfundtlige spørgsmål må søges løst uden at ødelægge tillidsforholdet mellem Grønland og Danmark."⁴⁶

Frederik Nielsen, efterskoleforstander i Egedesminde/Aasiaat, blev som bekendt ikke valgt til folketinget i 1953. I hans program kom han ind på betydningen af det forhold, at grundloven fra da af også gælder i Grønland:

"Vi ved, at det er sket, at myndighederne ikke altid har respekteret menneskets person, bolig og ejendom. Det er sket, at myndighederne – under påberåbelse af deres ret – har misbrugt grønlændernes autoritetstro. Men, nu ved hjælp af grundlovens gyldighed i Grønland, kan vi forsøre vores rettigheder som borgere i Danmarks rige."⁴⁷

Angående koncentrationen af befolkningen udtalte Frederik Nielsen:

"... jeg er tilhænger af sammenflytningen af befolkningen. I vore dage kan man vedblivende ikke leve på de steder, hvor der ingen erhverv findes, eller der, hvor erhvervene ikke er tilstrækkelige til nødvendig produktion."⁴⁸

Den amerikanske base i Thule omtaltes jævnligt i AG, ofte med små notitser om basen og byggeriet af den nye boplads. I Helge Christensens artikel "Farvel til Thule" skrev han:

"... hverken fra dansk eller amerikansk side har nogen ville lægge pres på thulefolket [til at flytte – jh]... en af de dygtigste fangere sagde roligt men bevidst: "Når vi fangere flytter, vil de andre også drage bort, for de kan ikke leve uden os". Det kan slå til, alle ønskede at forlade Thule..."⁴⁹

Nüp avisia & Godthåb avis (1951-1952)

Begge var lokalaviser i Godthåb, som blev oprettet i 1951 og udkom 4-5 gange om ugen. Kristoffer Lynge var redaktør for den grønlandske udgave, mens Grove var redaktør for den danske udgave. Normalt var avisene på 1-2 sider. På lige fod med

⁴⁵ AG, 1953, s. 213.

⁴⁶ Augo Lynge, AG, 1953, s. 302.

⁴⁷ Frederik Nielsen, AG, 1953, s. 308.

⁴⁸ Frederik Nielsen, AG, 1953, s. 309.

⁴⁹ Helge Christensen, AG, 1953, s. 270.

Atuagagdliutit/Grønlandsposten var avisens et forum for alsidige meningstilkendegivelser fra både grønlændere og danskere.

Ikke overraskende bragte Godthåb Avis en artikel om den nye Grønlandsaftale-Forsvarsafstanden af 27. april 1951⁵⁰. I den forbindelse udtalte Eske Brun at;

”Endelig har vi fået fastslættet endnu engang de foranstaltninger til sikring af den grønlandske befolknings rettigheder,...”⁵¹

Kristoffer Lynge formulerede en kritik af de danske arbejdere, der kom til Grønland således:

”... at de danske arbejdere ikke altid er gode forbillede for grønlænderne, hverken arbejdsmæssigt eller moralsk.”⁵²

Harald Olrik, tidligere medarbejder i Grønlands Styrelse, bliver den 15. januar 1951 citeret for skarp kritik af Grønlands-lovene:

”... det er urimeligt, at danske skatteborgere skal betale det store underskud, der vil fremkomme. Olrik peger på, at de kalkulerede anlæg og driftsudgifter er hyperoptimistisk anslættet,...”⁵³

Ifølge Sika Heilmann skulle fremtidens folk i Grønland kunne dansk:

”Alle vore børn, der kan, bør lære at tale dansk, da det bliver dem, der kommer til at tage fat i fremtiden, og man kan ikke tage modet fra dem ved at sige til dem, at de som grønlændere ikke skal forsøge sig med det danske sprog.”⁵⁴

Og foreningen Nunavta Kitornai udbød danskundervisning med det formål at:

”Så længe vi ikke lærer andres sprog, er vi lukket ude fra deres kultur og deres forestillingsverden.”⁵⁵

Forholdet mellem Grønland og Danmark var ifølge Sika Heilmann tidligere og stadig således:

”Lige fra vi var børn forstod vi, at man heroppe betragtede Danmark som moder, og den opfattelse gælder stadig,...”⁵⁶.

Nasigfik

Udkigsposten blev grundlagt i 1936 i Uummannaq, avisens lukkede i 1950 men blev genåbnet i 1954 som dobbeltsproget. Redaktionen bestod af Svend Leibhardt, Svend Erik

⁵⁰ Godthåb Avis, 28. april 1951, s. 1.

⁵¹ Eske Brun, Godthåb Avis, 2. maj 1951, s. 1.

⁵² Kristoffer Lynge, Godthåb Avis, 4. maj 1951, s. 1.

⁵³ Godthåb Avis, 15. januar, 1951, s. 1.

⁵⁴ Sika Heilmann, Godthåb Avis, 1. februar 1951, s. 1.

⁵⁵ Jørgen Lund, Godthåb Avis, 25. januar 1951, s. 1.

⁵⁶ Sika Heilmann, Godthåb Avis, 1. februar 1951, s. 1.

Rasmussen og Kristian Nielsen. Avisens dobbeltsproget havde til hensigt at skabe bro mellem de to grupper i Grønland:

”Jeg tillægger det så stor betydning, at vi har en dobbeltsproget avis, fordi vi derigennem måske kan lære hinanden bedre at kende. De, der har grønlandsksom modersmål, og de, der har dansk, tilhører samme folk. Men vores tankegang, vores livsholdning, er forskellig.”⁵⁷

Angående to udsteders forestående lukning ytrede Svend Erik Rasmussen sig kritisk overfor myndighederne og især landshøvdingen:

”Fjerner man, på tværs af befolkningens ønsker, butik og (som det forlyder) kateket og jordemoder, så udøves der tvang.”⁵⁸

Officielt skulle befolkningen flytte af frivillighedens vej men det var ikke tilfældet ifølge Svend Erik Rasmussen og Abraham Korneliussen. Følelsen udtrykt i avisens var, at beslutningerne om lukning af udsteder blev taget over hovedet på befolkningen:

”... da Landshøvdingen [P.H. Lundsteen – jh]i fjer var i Igdlorssuit bestemte han på et møde, at Igdlorssuit skulle lukkes; men da beboerne ikke selv ønsker det, er det tvang. Men jeg mener, dette er højest forkert, da jeg har læst, at stederne kun kan blive flyttet, når det sker efter befolkningens frie ønsker.”⁵⁹

Johs. Leibhardt udtrykte sin utilfredshed med uligheden mellem grønlændere og danskere, sagen var den, ifølge Johs. Leibhardt, at grønlænderne kom i anden række, når det gjaldt om at få indlagt elektricitet:

”Vi ved, at Grønland er blevet knyttet til Danmark og at grønlænderen således er blevet borgere i samme samfund som danskeren. Men hvornår bliver man den kolossale forskelsbehandling, grønlænderen og danskeren imellem, kvit?”⁶⁰

Foruden de ovennævnte avisere var der en række avisere der behandlede de ovenstående emner. Det lader ikke til – umiddelbart - at der skulle være nogen væsensforskel på de ytringer, der blev fremsat i disse og i de som er gennemgået ovenfor.

Atuagagdliutit (1861-1952)

Grønlands første avis så dagens lys i 1861. Hinrich Rink, daværende inspektør i Sydgrønland, var ophavsmanden. Ideen med avisens var at styrke den grønlandske identitetsfølelse. I midten af 1800-tallet havde der en periode været frygt for, at den grønlandske levemåde, kulturen ville uddø som et resultat af mødet med den vestlige (og overlegne) kultur. Avisen bragte bl.a. indsamlede grønlandske sagn og fortællinger. I 1930’erne ændredes avisens målsætning og avisens omhandlede fra da af den daværende samfundssituation med ændringerne i erhvervskulturen og bosættelsesmønsteret.

⁵⁷ Svend Erik Rasmussen, Nasigfik, august 1954, s. 1.

⁵⁸ Svend Erik Rasmussen, Nasigfik, oktober-november 1954, s. 2.

⁵⁹ Abraham Korneliussen, Nasigfik, oktober-november 1954, s. 5.

⁶⁰ Johs. Leibhardt, Nasigfik, december 1954, s. 3

Sujumut

(Fremad) Grundlagt i 1934 i Sletten/Narsaq i Julianehåb/Qaqortoq-distrikt. Redaktøren var udstedsbestyrer Frederik Høegh.

I 1946 udkom avisen på månedsbasis. Hvert nummer havde på den sidste side en rubrik, hvor bibelafsnit blev gennemgået. I april 1946 var der en dansk artikel men ellers var det stort set udelukkende på grønlandsk. Avisen blev nedlagt i 1949.

Avangnamiok (1913-1958)

(Nordgrønlænderen) Grundlagt i 1913 i datidens Nordgrønlands hovedstad, Godhavn/Qeqertarsuaq. Avisen var grønlandsksproget.

Det skal bemærkes at de regionale forskelle nord og syd imellem på tidligere tidspunkter havde givet grund til uenighed, bl.a. i landsrådene angående fællessager for hele landet. Fiskeriet, der siden 1926 var Grønlands vigtigste erhverv, var primært udført i Sydgrønland mens Nordgrønland i højere grad bibeholdt fangsten som hovederhverv. En følelse af forskellighed har ikke kunne undgås. I en vis forstand repræsenterede nord det oprindelige, mens syd stod for det nye Grønland med bogligt uddannede og befolkningen koncentreret i kolonierne. Bosættelsesmønsteret var dog også i nord, at folk flyttede mod de større steder. Grænsen mellem nord og syd var Egedesminde/Aasiaat og Holsteinsborg/Sisimiut

Avisen havde en del oversatte artikler fra ”Det Bedste”, derudover var der artikler om havebrug i Grønland, sælfangstens fremme, sundhedsfremme, bibeloplysning, samtidig var der mange billeder af kongelige og fra store begivenheder i udlandet, primært fra Danmark.

Th. Stauning nævner i sin rejseskildring ”Min Grønlandsfærd”⁶¹, at han mødte en Dalager i Godhavn i 1930; ”Ved en sammenkomst ombord stiftede jeg Bekendtskab med en fin og højt udviklet Grønlænder ved Navn Dalager. Han er medhjælper hos Landsfogeden og fungerede fortræffeligt som Tolk baade i Godhavn og andre Steder på Rejsen nordover.”⁶² Den selv samme Dalager var i en årrække redaktør på bladet Avangnamiok.

Opsummering

1) findes der en direkte henvisning i aviser eller tidsskrifter til forskellige meninger angående forholdet mellem Grønland og Danmark?

Generelt er meningerne om forholdet mellem Grønland og Danmark, at der er tale om borgere i det samme rige med forskelle i sprog, levevis og mentalitet. Det var dog håbet, at samhørigheden og samarbejdet kunne intensiveres. Uligheden mellem grønlændere og danskere, specielt på lonområdet og lederstillinger var dog ikke accepteret. I takt med at, grønlænderne oplevede skellet mellem dem og danskere, særligt på visse områder, såsom tvangsflytningerne, steg utilfredsheden med tilstandene og magtfordelingen i denne periode.

2) er der nogen kritik af grønlandske politikere i dette spørgsmål?

⁶¹ Thorvald Stauning, Min Grønlandsfærd, Stenbjerg Forlag, Give, 1999

⁶² ibid., s. 68

Det er svært, at finde eksempler på almindelige borgeres kritik af forholdene. Grønlandske politikere imellem var situationen en anden. En væsentlig del af forholdet mellem de grønlandske politikere udsprang af relationerne til Danmark, forstået på den måde, at man opererede indenfor visse rammer og at det var vanskeligt, at træde udenfor disse uden at man kunne forvente blive irettesat af ens kollegaer.

3) er der omtale/kritik af Grønlands kolonistatus?

Uligheden, især på lønområdet, var et emne, der afstekkede en del utilfredshed og ønsket om at få lederstillinger, men disse henvendelser var til de danske myndigheder og det er først i forbindelse med Nyordningen. Generelt over hele linjen var ønsket, at man skulle gå væk fra det gamle system og hoppe med på udviklingens vogn. Indledningsvis var der dog en vis tøven, forårsaget af den usikkerhed, der var om hvilken kurs der skulle vælges.

4) er der tilkendegivelser i Grønland om Grønlandsspørgsmålet i FN-regi?

Meget få steder bliver Grønlandsspørgsmålet i FN-regi berørt. Angående forsvarsaftalens af 1951 mellem USA og Danmark var det notitser og oplysninger i aviserne, men uden at det tilsyneladende havde givet grønlænderne grund til at komme med udtalelser.

5) findes der direkte krav om selvstændighed?

Kilderne viser ingen tegn på, at der skulle være kræfter eller ønsker om en selvstændighed for Grønland. Et sådan ønske lå, vil jeg mene baseret på de manglende spor i kilderne, udenfor grønlændernes forestillingsverden.

6) er der noget, der tyder på at der var nogen, der ønskede større selvbestemmelsesret end den politikerne accepterede?

Den fornævnte ulighed på arbejds- og lønområdet var grund til utilfredshed. Grønlænderne ville gerne oplyses, uddannes og have større kompetence, men det skulle foregå indenfor rammerne af et fællesskab med Danmark og med Danmark som den vejledende part. På det parlamentariske plan og på det kulturelle plan var forhåbningerne til fremtiden, at den lighed som grundlovsændringen i 1953 i teorien skabte, ligeledes de facto ville være tilfældet. Da dette ikke skete begyndte kritikken af forholdene, men det var først på et senere tidspunkt.

7) blev dette ikke nævnt eller diskuteret overhovedet?

En øget selvbestemmelsesret var ønsket, men som nævnt ovenfor indenfor rammerne af et fællesskab med Danmark

8) omtales Thulebasen eller de andre amerikanske baser?

Forsvarsaftalens fra 1951 omtales i aviserne, ligesom byggeriet af Thulebasen og dens funktion omtales. Vedrørende den flytning, som senere blev omtalt som tvangsflytningen af den oprindelige Thulebefolkning, findes der intet om i kilderne.

Indirekte spor

Diskussionen mellem Frederik Lynge og Gerhard Egede viser, at det ikke var alle, der var ovenud tilfredse med, hvilken vej udviklingen gik.

Kilderne rummer ingen spor, der kunne tyde på, at der skulle være selvstændige politiske bevægelser med krav til Danmark og /eller USA. Foreningen Pekatigît Kalâtdlit kunne som den eneste fremstå som en uafhængig modspiller til de gældende kræfter, dels pga. foreningens placering uden for Grønland, men også fordi den økonomisk var uafhængig af Grønlands Styrelse.⁶³

Denne forening var dog ikke, til trods for den kritiske holdning til systemet, inde på nogen tanker omkring nogen radikal ændring af forholdet mellem Danmark og Grønland, altså om der var ønsker om løsrivelse.

Afsluttende bemærkninger

Forholdet mellem Danmark og Grønlændere har i et verdenshistorisk perspektiv været specielt. Grønlænderne blev i en længere periode anset som eksemplariske ædle vilde, der havde tilpasset sig et vanskeligt miljø. Og danskerne ønskede at værne kulturen mod den vestlige verdens påvirkning. Thorvald Stauning formulerede det således i forbindelse med sin rejse i 1930:

”Hvis man efter Privatmonopolets ophævelse i 1774 havde foretaget Aabningen og ladet de frie kræfter raade, var Eskimoerne blevet trælle for de kapitalstærke Handelsfolk, der saa havde slaaet sig ned i Grønland, og Folket var blevet et andet end de, der nu eksisterer. (...)Der vilde nu, efter 180 Aars Forløb, ikke have været meget tilbage af det gamle frie Jægerfolk.”⁶⁴

Den danske opfattelse af forholdet til Grønland og grønlænderne var, at de skulle hjælpes frem mod større selvstændighed. Samtidig er der ingen tvivl om, at koloniherren Danmark ønskede økonomisk gevinst ved landet. Grønlænderne skulle blive ved deres læst – sælfangsten, der var grundlaget for driften af de samlede kolonier indtil 1920’erne. Metoden til dette var bl.a. at lukke landet for omverdenen.

I det 20. århundrede blev verden mindre og Grønlands isolation blev med tiden vanskeligere og vanskeligere at opretholde. Under Anden Verdenskrig fik Grønland en strategisk vigtig rolle og landets befolkning fik snuset til en større verden gennem den amerikanske tilstedeværelse. Flere rettigheder, frihed og pligter var en del af det nye for grønlænderne omkring 1950 – samtidig med at mulighederne blev større, øgedes ansvaret officielt i samme grad. Nyordningen betød at forholdene ville blive ændret drastisk, men forhåbningerne til fremtiden var store. Mange grønlændere udtrykte dog utilfredshed med at befinde sig på sidelinjen til udviklingen. Hvorfor kunne grønlændere ikke besætte ledende stillinger? Og hvorfor var uligheden på lønområdet så udbredt? Lød de generelle spørgsmål.

Lighed, uddannelse og oplysning var nogle af slagordene fra de grønlandske politikere. Efterhånden som tiden gik, indfandt kritikken sig, men dog først på et senere tidspunkt end 1954.

⁶³ Foreningen fik dog et fast årligt tilskud fra Landsrådet.

⁶⁴ Th. Stauning, 1999, s. 129-130

Udgangspunktet var at gennemgå kilderne for spor af divergerende holdninger til forholdet mellem Grønland og Danmark. Tilsyneladende var tiden således, at enhver form for kritik af forholdene blev taget ilde op af både danskere og grønlændere. Dette til trods tyder intet på, at personer trænet i det parlamentariske holdt sig tilbage, når de havde noget på hjertet. Frederik Nielsen, Augo Lynge og Frederik Lynge kan nævnes som eksempler på personer, der deltog i debatterne med anderledes synspunkter. Dog var det utvivlsomt således, at alt for hård kritik ikke blev tolereret af hverken de danske myndigheder eller de øvrige grønlændere. To eksempler viser at folk direkte blev bortvist, fra kolonien eller fra landet. (Svend Frederiksen og Augo Lynge).

Bilag 13

Islandske krav på Grønland

Margit Bech Larsen

Indledning – historisk baggrund

Med til de danske beslutningstageres overvejelser om Grønland hører også en sag om et islandsk krav på suverænitet over landet.¹ Sagen kulminerede i årene 1952-1954, men allerede fra omkring 1918 havde forestillingen om Islands historiske ret til Grønland fået rodfæste i visse kredse på øen. I 1925 blev Grønlandsspørgsmålet behandlet på Altinget, og på baggrund af den dansk-norske konflikt om Østgrønland i starten af 1930’erne blev det samme sted enstemmigt vedtaget, at regeringen fremover skulle ”varetage Islands interesser” i Grønlandsspørgsmålet – herunder spørgsmålet om suverænitet over Grønland.² Altingsmedlem for Selvstændighedspartiet Pétur Ottesen stillede op igennem 1940’erne en række forslag til tingsbeslutning om Grønlandssagen,³ og i 1948 blev en tremandskommission nedsat for at undersøge de retlige aspekter af kravet om islandsk suverænitet.

Ottesen baserede sit forslag på teorier fremsat af landsmanden Jón Dúason, som siden 1915 havde været en utrættelig hovedkraft bag kravet om islandsk suverænitet over Grønland. Med udgangspunkt i Erik den Rødes bosættelse på Grønland i perioden efter år 985 mente Dúason at kunne påvise, at Grønland alene i egenskab af at være Islands koloniale biland kom under dansk styre, da Island i 1380 sammen med Norge kom under den danske konge.⁴ Det var Dúasons opfattelse, at Grønland, efter den dansk-islandske personalunion i 1918, burde være løst fra sit koloniforhold til Danmark - og at dette under

¹ Sagen er kun overfladisk beskrevet i den eksisterende litteratur. Historikeren Gunnar Karlsson beskriver i få linjer en paradoxal imperialisme på Island i 1920’erne og 1930’erne, hvor ideen om at gøre krav på Grønland, ifølge Karlsson, opnåede betydelig støtte. Se Gunnar Karlssons *Iceland’s 1100 Years. The History of a Marginal Society*, 2000: s. 313 samt *The Nordic Peace*, red. Clive Archer og Pertti Joenniemi, 2003: s. 64. Desuden omtales sagen i en mindre artikel af Jón Ólafur Ísberg, ”Íslensk nýelendustefna”, fra tidsskriftet *Sagnir*, vol 10, 1989: s. 90-95. Fremstillingen her baserer sig hovedsageligt på primært kildemateriale fra Udenrigsministeriets arkiv (UM) jnr. 8.U.73, pk. II, 1.1.1952-3.1.1958 samt på det upublicerede magisterkonferensspeciale fra Aarhus Universitet 1998, *Den islandske Grønlandssag. Kravet på Grønland i islandsk politik 1918-1960* af Kristján Sveinsson, som giver en grundig gennemgang af forløbet.

² Sagen skitseres af Pétur Ottesen i dokumentet ”Forslag til tingsbeslutning om Grønlandsspørgsmålet forelagt af Pétur Ottesen den 3. februar 1953”, Rigsarkivet (RA) UM 8.U.73. Se også Sveinsson, 1998: s. 7-59.

³ I både 1945, 1947 og 1948. ”Forslag til tingsbeslutning om Grønlandsspørgsmålet forelagt af Pétur Ottesen den 3. februar 1953”, RA UM 8.U.73, . Ottesen selv var med i regeringspartiet *Selvstændighedspartiet*, som indgik i regering sammen med *Fremskridtspartiet* fra 1950-1956. Han var dog i hele sagen i opposition til sit eget parti. Der er ikke nogen tydelige partipolitiske skillelinjer eller motivationer i Grønlandssagen.

⁴ Íslændingene slog sig ned i det nuværende Julianehåb-distrikt, og på sit højeste omfattede nordbobebyggelsen ca. 3000 personer. Omkring år 1500 gik Nordbokulturen dog til grunde. Se bl.a. Jón R. Hjálmarsson, *History of Iceland*, Reykjavík, 1993 samt Ekstra Bladet 4.2.1953, ”Islandske politikere vil have Grønland tilbage.”, RA UM 8.U.73.

alle omstændigheder burde være sket i 1944, da Island blev en selvstændig republik. Island havde ifølge Dúason en historisk ret til Grønland.⁵

Det er svært at konkludere noget om tilslutningen til sagen i den islandske befolkning. I januar 1952 lod det dog til, at Ottesen og Dúason havde haft succes med at rejse støtte til deres krav. I hvert fald påpegede den danske gesandt på Island, Bodil Begtrup, i en indberetning til udenrigsministeriet i København, at hun havde indtryk af, at opmærksomheden om sagen øgedes, og hun fremhævede, at Jón Dúason af en af læsere af Islands største aviser *Tíminn* blev kåret til ”årets mand” i en julekonkurrence.⁶ Samme Begtrup kunne i januar 1952 berette om en artikel i den store islandske avis *Morgunbladid*, skrevet af skolelærer Sigurdur Magnússon, hvori han, i forbindelse med en beskrivelse af en rejse til Grønland, foreslog, at man burde gøre Jón Dúason til Grønlandsminister, og ”stå under hans førerskab i en kampagne imod danskerne, hvori Jóns mest indgående krav blev fremsat. Mon det ikke ville få i det mindste det til følge, at håndskrifterne snarere ville blive udleveret, og at vore sørnænd får tilladelse til at proviantere på Grønland.”⁷

Magnussons artikel opridser hermed den islandske grønlandssags centrale spørgsmål: 1) *national stolthed*. For Dúason var Grønlandssagen primært et spørgsmål om ære og hævdelse af historisk givne rettigheder. Under Islands mangeårige løsrivelsesproces fra Danmark havde en stærk nationalism udviklet sig på øen, og dette gav gode vilkår for Dúasons teorier med fokus på en fjern storhedstid, ret og ære; 2) *islandske fiskeres adgang til at lande deres fangst og proviantere på Grønland*. Fiskeri havde altid været et af Islands hovederhverv, og efter 2. verdenskrig blev der investeret store beløb i modernisering af fiskeriet. I starten af 1950’erne var den internationale konkurrence om de lokale fiskebanker dog blevet så stor, at islænderne søgte nye fangstmuligheder, og her havde Grønland åbenlyse kvaliteter. Problemet var, at den store afstand til de grønlandske farvande indebar, at fiskeri der var vanskeligt uden støttepunkter i land, hvor man kunne oplagre proviant og brændstof og omskibe fangsten. Derfor havde Island behov for særaftaler med den danske regering.⁸; 3) *håndskriftssagen*. Flere gange blev også udleveringen af de islandske håndskrifter fra Danmark forbundet med Grønlandssagen. Der var i visse kredse en forestilling om, at man ved at lægge pres på danskerne i suverænitetsspørgsmålet muligvis kunne få en særaftale omkring fiskeri ved Grønland eller udlevering af håndskrifterne.⁹

Især de to første forhold var centrale i starten af 1950’erne. De skiftende islandske regeringer ønskede naturligvis optimale forhold for de islandske fiskere på Grønland, men der var aldrig støtte til de mere radikale tanker om islandske krav på Grønland. Dúasons fløj var også fortalere for udvidede fiskerirettigheder ved Grønland, et område de betegnede som et ”slaraffenland,” hvor man kunne ”skovle fisken op,” og som var spækket med naturrigdomme som kul og malm.¹⁰ Men denne fløj ønskede ikke, at man

⁵ Se bl.a. Jón Dúason, *Die kolonialestellung Grönlands*, Göttingen, 1955.

⁶ Indberetning Begtrup til C.A.C. Brun d. 9.2.1952, RA UM 8.U.73.

⁷ Indberetning Begtrup til UM d. 26.1.1952, RA UM 8.U.73.

⁸ Se bl.a. Sveinsson, 1998: s. 79ff. For en gennemgang af den økonomiske udvikling på Island og fiskeriets betydning se også Björn Thorsteinsson, *Island*, Politikens Danmarks Historie, 1985: s.288.

⁹ Omtales også i bl.a. indberetning fra C.A.C. Brun til Begtrup, d. 23.2.53, RA UM 8.U.73.

¹⁰ Jón Dúason kunne i artiklen ”Foråret er kommet til Grønland” i *Tíminn* d.24.4.1952 omtale torskefangsten på Grønland, der var bedre ”end noget andet sted i hele verden,” og hvor briterne og

gik på kompromis med suverænitetsspørgsmålet til fordel for en mere pragmatisk politik og forhandlinger med den danske regering om rettigheder til fiskeri ved Grønland. Debatten i starten af 1950'erne var præget af store modsætninger mellem regeringens forhandlingsstrategi og Dúason-fløjens kompromisløshed i suverænitetsspørgsmålet.

Dúason var ikke i tvivl om islændingenes ret til at færdes på Grønland. I en artikel fra november 1952 angreb han, hvad han kaldte ”*Morgenbladsklichen*”, dvs. en gruppe med forbindelse til redaktionen på landets største avis, den konservative, *Morgunblaðið*, fordi de havde stillet forslag om, at regeringen burde overveje, hvorledes forholdene for de islandske skibe, som drev ”fiskeri på de fjerne fiskebanker” [bl.a. Grønland], kunne bedres. Dúason kritiserede ”*Morgenbladsklichen*” for ikke at regne Grønland som ”de hjemlige fiskebanker” – og dermed ikke som islandske. Han spurgte:

”Hvem er i tvivl om, at Grønlandsbanerne er islandsk ejendom, eller at hele Grønland er islandsk ejendom og under islandsk overherredømme?

Morgenbladsklichen, som går ind for forslaget, er ikke videre forarget over, at det folk [islændingene, red.], der fandt Grønland, udforskede det, tog det i besiddelse, bebyggede det og stadig ejer det, ja oven i købet stadig bebygger det, har mindre rettigheder end alle andre nationer og mindre rettigheder end alle andre menneskelige væsener. Denne unationale og halvdanske klike finder det både sødt og yndigt, at danskerne, dette ”udmærkede nordiske frænedefolk” behandler os på den måde. Hvilket bundløst dyb af trællesind og ringeagt for sig selv! (...) Hvorfor omtales det slet ikke, at det ”udmærkede nordiske frænedefolk” er det selv samme, som holdt vort folk i så hård trældom ved handelsundertrykkelse og blodåger gennem mange århundreder, at nationen var omrent totalt hugget ned og fuldstændig udryddet af jordens overflade, - en ”humanitær” og ”kulturel virksomhed”, som de stadig udøver mod vort nationale mindretal i Grønland”.¹¹

For Dúason var kravet ganske enkelt, at danskerne skulle afstå Grønland til Island eller åbne det fuldstændigt for islandsk industrivirksomhed. Ellers burde Island mangedoble alle afgifterne på danske og færøske skibe og dernæst ”uden tøven indanke Grønlandssagen for en international domstol.”¹² Forhandlinger om konkrete ervhervsrettigheder måtte for Dúason aldrig prioriteres højere end kampen for den historisk givne ret til suverænitet over Grønland.

færiingerne netop ”skovlede” fisk op. Se også indberetning fra Begtrup til UM af 26.1.1952, RA UM 8.U.73, ifølge hvilken den tidligere omtalte Sigurdur Magnússon beskrev ”slaraffenlandet,” og udtalte, at ”der er flere end Jón Dúason, der tror at Grønland, ikke alene på grund af sin minerigdom, er et af de rigeste lande i verden”. Se også Sveinsson, 1998: s. 71.

¹¹ Oversættelse af artikel i *Tíminn* af Jón Dúason, d. 6.11.1952: ”Førstefødselsretten tilbuddt for et måltid mad”, RA UM 8.U.73. I følgeskrivelsen til artiklen konstaterede Bodil Begtrup, at man kunne undre sig over, at et stort regeringsblad som *Tíminn* fandt det påkrævet at give plads til skrimeri af denne art.” Begtrup indberetning nr. 629 til UM, d.12.11.1952, RA UM 8.U.73. (jf. senere behandling af pressedebatten på Island).

¹² Oversættelse af artikel i *Tíminn* af Jón Dúason, d. 6.11.1952: ”Førstefødselsretten tilbuddt for et måltid mad”, UM 8.U.73. Dúason havde fremført sine teorier med stor kraft siden 1915. I 1927 havde han afsluttet sin afhandling om emnet, men hverken på Island eller på Københavns Universitet kunne man tildele ham doktorgraden for arbejdet, der blev betegnet som uvidenskabeligt. Først i 1928 ved Oslo Universitet erhvervede han sig sin juridiske doktorgrad. Generel modtog hans arbejde hård kritik fra den juridiske sagkundskabs side. Se også Sveinsson, 1998: s. 48.

Dúasons retorik var henvendt til en islandsk befolkning, som stadig var stærkt påvirkede af mange års kamp for suverænitet. Siden den islandske selvstændighedsbevægelses begyndelse i 1830'ernes nationalromantiske miljø blandt islandske studerende i København var begrebet politik for mange islændinge blevet synonymt med kampen for uafhængighed.¹³ I fejringen af selvstændigheden i juni 1944 blev republikken fremhævet som en oldgammel institution i Islands historie, og perioden fra 1300 til 1944 blev set som én lang kamp for frihed imod fremmede magter.¹⁴ Den islandske identitet var tæt knyttet til denne selvforståelse, og Dúasons fokus på det undertrykte Island var med til at øge den folkelige opbakning om hans krav. Det satte samtidig Grønlandsspørgsmålet ind i en ramme af dansk-islandsk koloniforhold.

Netop dette forhold gjorde dog også, at der på Island var røster for en mere moderat linje i forhold til Grønland. I februar 1953 skrev redaktøren af avisens *Tíminn* Thorarinn Thorarinsson, at der var adskillige, der mente, at islændingene ikke skulle forlange suverænitet over Grønland, selv om de tidligere havde ret dertil, idet det ikke var passende for islændinge på grund af deres forhistorie og deres fåtalighed at udøve myndighed over andre lande og nationer. Islands stilling i spørgsmålet om Grønland skulle være den at søge opnået, at grønlænderne selv fik rådighed over deres land. Thorarinssons egen holdning var, at islændingene skulle ”række deres magtesløse naboer en hjælpende og opildnende hånd.” Han mente at islændingene burde hjælpe grønlænderne til selvstændighed, men indtil det kunne ske, skulle Danmark og Island have lige rettigheder på Grønland – om nødvendigt måtte sagen afgøres ved den internationale domstol i Haag.¹⁵

Nedsættelse af 3-mandskommissionen og Pétur Ottesen's forslag i Altinget

Efterkrigstidens økonomiske opsving på Island havde medført en investering i landets fiskerierhverv, og for første gang blev det en reel mulighed at anvende de grønlandske fiskebanker. Dette medførte også fornyet fokus på spørgsmålet om islandsk suverænitet over Grønland, og Grønlandsdebatten blev igen taget op i Altinget, da Pétur Ottesen i 1947 fremlagde et forslag om en altingsbeslutning, hvori den islandske regering blev opfordret til at arbejde for anerkendelse af islandske erhvervsrettigheder i Grønland. Dette resulterede i, at den islandske regering som omtalt i 1948 nedsatte en tremands-kommission, der skulle undersøge de retlige aspekter af et islandsk krav på Grønland. I december 1952 blev kommissionens betænkning med titlen ”*Undersøgelse af hvorvidt Island kan have retskrav på Grønland*” i al fortrolighed fremlagt for det danske udenrigsministerium.¹⁶

¹³ Den islandske historiker Gunnar Karlsson fremhæver Islands geografiske isolation samt de islandske samfundsstrukturer med høj social og geografisk mobilitet som baggrundsfaktorer for denne nationalism. Ifølge Karlsson var islændingene specielt modtagelige overfor nationalisme bl.a. fordi “the Icelander had so little else to identify with – no estate or class, no district or region”. Gunnar Karlsson, ”The Emergence of Nationalism in Iceland”, i *Ethnicity and Nation Building in the Nordic World*, red. Sven Tägil, 1995: s. 55-59.

¹⁴ Gudmundur Hálfdanarson ”Discussing Europe: Icelandic nationalism and European integration”, i *Iceland and European Integration. On the edge*. Ed. Baldur Thorhallsson, Routledge, 2004: s. 131.

¹⁵ Artikel i ”*Tíminn*”, d. 8.2.1953, Af redaktøren Thorarinn Thorarinsson, RA UM 8.U.73. I margenen til indberetningen med den oversatte artikel noterede udenrigsråd C.A.C. Brun: ”Th. Th.'s artikel er jo virkelig kostelig”. Bodil Begtrup d. 9.2.1953, nr. VI indberetning til Udenrigsministeren, RA UM 8.U.73.

¹⁶ Begtrup til UM, d. 30.12.1952: ”Islands krav på suverænitet over Grønland, nr. 719”, RA UM 8.U.73.

Medlemmerne af kommissionen var højesteretsdommer Gizur Bergsteinsson, udenrigsministeriets folkeretsspecialist Hans G. Andersen og professor i jura ved universitetet i Reykiavik Olafur Johannesson. Bergsteinsson havde udarbejdet et udkast til kommissionen, som de to øvrige derefter havde sammenlignet med deres egne undersøgelser og konklusioner.¹⁷ Arbejdet med kommissionen blev senere kritiseret af både Dúason og Ottesen, som mente, at arbejdet ikke var ”grundigt nok,” og at sagen blev trukket i langdrag ved ikke at være fuldtidsarbejde.¹⁸ Denne utilfredshed gjaldt også kommissionens konklusion, som, med udgangspunkt i Haag-domstolens dom i sagen fra 1933 om Norges krav på Østgrønland, fremhævede, at islændingene ikke kunne kræve suverænitet over Grønland. ”Det eneste, som islændingene kan gøre og bør gøre, er at forsøge ad diplomatisk vej at opnå erhvervsrettigheder på Grønland. Danskerne står stadig i uberigtiget skyld til Islændingene for handelsundertrykkelsen gennem mange århundreder. Indrømmelse af rettigheder på Grønland kunne blive et led i deres bestræbelser for at gøre mange århundreders uret god igen.”¹⁹

Den danske gesandt Bodil Begtrup havde allerede i august 1952 rapporteret hjem om en fortrolig samtale med den islandske udenrigsminister Bjarni Benediktsson, hvori han havde oplyst, at ”dette responsum sandsynligvis vil blive negativt, således at regeringen formelt kan afgøre sagen, men i betragtning af den ophidsede interesse, der her altid hersker om grønlandsspørgsmål, anså han det for at være nødvendigt for regeringen at forelægge resultatet af juristernes undersøgelser og overvejelser for Altinget”.²⁰ Udtalelsen tyder på, at kommissionen også havde det formål, at den islandske regering med den i hånden kunne lægge sagen død i Altinget. At den islandske regering havde brug for kommissionens konklusioner, kunne ifølge historikeren Kristján Sveinsson skyldes, at man var i en situation, efter de store protester fra 1946 i forbindelse med oprettelsen af Keflavíkbasen, hvor alle sager, der på en eller anden måde kunne appellere til islandsk nationalism, måtte behandles meget forsigtigt, ”og uden at de nationalistiske argumenter eller udtalelser på nogen måde blev krænkede eller forkastet som ugyldige”.²¹

Først d. 16. februar 1953 blev kommissionsbetænkningen offentliggjort. Inden da havde altingsmedlem Pétur Ottesen d. 3. februar dog noget ”uventet” fremsat følgende forslag til beslutning i Altinget: ”Altinget beslutter at opfordre regeringen til nu straks overfor den danske regering at fremsætte krav om, at den anerkender Islands fulde suverænitet

¹⁷ Efterskrift af Bergsteinsson d. 20.11.1952, RA UM 8.U.73.

¹⁸ Indberetning Begtrup til RA UM, d. 3.12.53, nr. 688, ”Islands ret til Grønland” og Indberetning Begtrup til udenrigsminister H.C.Hansen, d. 23.2.1954, nr. VIII, ”Islands krav på Grønland”, RA UM 8.U.73. Det fremgår bl.a. heraf, at Jón Dúason udgav sin kritik af kommissionen i en 188 siders lang bog trykt i 250 eksemplarer.

¹⁹ Slutord, af Gizur Bergsteinsson d. 1.12.1951, RA UM 8.U.73. I ”Brev til udenrigsministeren fra folkeretsspecialisten Hans G. Andersen og professor Olafur Johannesson, dateret 10. nov. 1952” tilslutter de to øvrige kommissionsmedlemmer sig denne konklusion.

²⁰ Indberetning nr. XXVI fra Begtrup til Statsminister Erik Eriksen, d. 22.8.1952, RA UM 8.U.73. Bodil Begtrup kunne allerede i marts 1952 informere det danske udenrigsministerium om, at både lederen af kommissionen Gizur Bergsteinsson og kommissionsmedlem Hans Andersen havde erkendt, at de ikke mente, at Island kunne rejse krav om suverænitet. Begtrup til UM (C.A.C. Brun) d. 18.3.1952, RA UM 8.U.73.

²¹ Sveinsson, 1998: s. 85.

over Grønland. Hvis den danske regering ikke samtykker i de krav, tilkendegiver Altinget som sin vilje, at sagen forelægges den internationale domstol i Haag til beslutning.”²² Statsminister Steingrimur Steinþorsson udtalte til Begtrup samme aften, at ”den islandske regering kunne ventes at gå imod forslaget, selv om det nært forestående valg gjorde dette vanskeligt.”²³ Problemet for den islandske regering var, at skønt den var klar over det håbløse i kravet om suverænitet over Grønland,²⁴ kunne modstand mod dette som nævnt ses som unationalt og misbruges af oppositionen. Desuden var der økonomiske aspekter, som måtte inddrages. Islands vigtigste erhverv – fiskeriet – var stærkt engageret i sagen,²⁵ og dette gjorde, at regeringen måtte træde varsomt op til folketingsvalget i sommeren 1953. Sagen fik således en stærk indenrigspolitisk drejning. Begtrup kunne indberette, at ”regeringen vil nok være nødt til at arrangere en eller anden art af forhandling med den danske regering om fiskeri ved Vestgrønland, men Bjarni Benediktsson, der er den fornuftigste, ved udmarket, hvad svaret vil blive”.²⁶

Danskerne lagde aldrig skjul på deres holdning i spørgsmålet, og internt udtrykte de danske embedsmænd da heller ikke stort andet end despekt overfor det islandske krav. Allerede i januar 1952 hævdede udenrigsministeriet i en skrivelse til Begtrup, at: ”islandske trusler med hensyn til Grønland kan vi tage os mere end let.”²⁷ Og i februar 1953 havde udenrigsråd C.A.C. Brun følgende kommentar til den islandske presses reaktion på kommissionen: ”Når Island nu endelig en gang har taget den nedsatte kommission alvorligt – det har vi jo som bekendt ikke kunnet gøre her i landet, og vi var ærlig talt komplet ligeglade med hvad resultatet, den kom til undtagen med hensyn til indvirkningen på håndskriftsagen – så kunne det dog have været nok så fornuftigt at gå lidt stille med dørene nu og ikke rejse spørgsmålet om optagelse af forhandlinger med Danmark om ”islændingenes erhvervsret i Grønland”. (...) Der er ikke nogen som helst udsigt til, at Danmark skulle ville tilstå Island særrettigheder frem for andre nationer på Grønland”.²⁸

²² Telegram Begtrup til Étrangères, UM, d. 4.2.1953, RA UM 8.U.73.

²³ Indberetning Begtrup til Ole Bjørn Kraft UM, d. 4.2.1953, ”Nr. V. Islands krav på Grønland”, RA UM 8.U.73.

²⁴ Den islandske udenrigsminister Bjarni Benediktssons havde bl.a. i januar 1953 udtalt til Begtrup, at han ikke mente, at noget ”fornuftigt menneske” kunne kræve suverænitet over hele Grønland efter modtagelsen af rapporten. Bodil Begtrup til Nils Svenningsen, UM, d. 12.1.1953, RA UM 8.U.73.

²⁵ Islandske sømænd og skibsredere var blandt af de mest aktive i sagen. Pétur Ottesen berettede bl.a. at ”sømænd og skibsredere har mange gange vedtaget klare resolutioner, hvori henstilles til regering og Alting, at de intet lader uforsøgt for at få vor ret til at drive erhverv på og suverænitet over Grønland anerkendt”. ”Forslag til tingsbeslutning om Grønlandsspørgsmålet forelagt af Pétur Ottesen den 3. februar 1953”, RA UM 8.U.73.

²⁶ Begtrup skrev i samme anledning til C.A.C. Brun, at offentliggørelsen af kommissions-betænkningen kunne være et ”godt våben i valgkampagnen mod regeringspartierne”. Begtrup til C.A.C. Brun, d. 26.2.1953, RA UM 8.U.73. Se også Begtrup til UM, nr. 134, d. 2.3.1953. Den islandske historiker Guðmundur Hálfdanarson argumenterer med udgangspunkt i den islandske EU-debat for, at der generelt har været en stor forskel på, hvad de islandske politikere har sagt og hvordan de har handlet. Grundlæggende vil deres tilgang til større politiske spørgsmål være underlagt et komplekst samspil mellem praktiske overvejelser over Islands økonomiske interesser og de stærkt nationalistiske traditioner, som former deres politiske diskurs og idealer. Se artiklen ”Discussing Europe: Icelandic nationalism and European integration”, i *Iceland and European Integration. On the edge*. Ed. Baldur Thorhallsson, Routledge, 2004: s. 130.

²⁷ UM svar til Begtrup, d. 31.1.1952, RA UM 8.U.73.

²⁸ C.A.C. Brun skrivelse til Begtrup, d. 23.2.1953, RA UM 8.U.73. Det var en leder i den konservative avis *Morgunblaðið* 18.2.1953, der frembragte denne reaktion fra Brun.

Hvad, der derimod bekymrede den danske gesandt på Island var, at Grønlandssagen kunne udnyttes til at rejse en folkestemning imod Danmark – både på Island og på Grønland.²⁹ I en indberetning fra februar 1952 beklagede Bodil Begtrup, at skibet ”Dronning Alexandrine”s turistrejse til Grønland ville gå over Reykjavik, ”således at enhver islandsk propagandist vil få praktisk lejlighed til at tage med til Grønland. *Thjodviljinn* (kommunistisk avis) og til dels også *Althydubladid* (socialdemokratisk avis) er ved at afskrive tanken om Islands ret til Grønland³⁰ og lægger nu om til en propaganda for at befri deres undertrykte eskimobrødre, og det er uden tvivl, at en sådan kampagne med radioudsendelser, indbydelser til grønlændere og dannelse af grønlandsk-islandske selskab vil vinde støtte her”.³¹

Utilfredsheden med den islandske debat kom også til udtryk i Begtrups holdning til landets presse. Hun kritiserede skarpt at Islands største aviser, bl.a. Fremskridtpartiets partiblad *Tíminn*, samt den konservative *Visir*, til stadighed bragte Jón Dúasons hidsige indlæg og på denne måde stillede sig i modsætning til regeringspartiernes udtalelser. I en samtale med den islandske udenrigsminister Bjarni Benediktsson henviste Begtrup til den islandske presses ”uforstående og fjendtlige holdning” over for Danmark og alt dansk, særlig i forbindelse med Grønland, og hun gjorde opmærksom på, at der herved blev opretholdt en atmosfære, som sandsynligvis ikke ville gavne det dansk-islandske samarbejde.³² Internt analyserede hun i februar 1953 modsætningen mellem politikernes erklæringer og partibladenes skriverier i en indberetning til den danske udenrigsminister Ole Bjørn Kraft. Begtrup så denne modsætning som et tegn på, at politikerne ikke havde kontakt med deres partipresse, men hun fremhævede også, at grunden kunne være den ovenfor omtalte valgtaktiske.³³

Altinget nåede ikke at drøfte Ottesens forslag i Altingssamlingen vinteren 1953. Først i marts 1954 diskuterede man på Altinget fremgangsmåden ved behandling af Ottesens forslag. Det var ifølge Begtrup den almindelige opfattelse blandt regeringens og Altingets medlemmer, at kun hensynet til den afholdte Pétur Ottesen forhindrede, at sagen helt blev standset. Den danske gesandt fremhævede også, problemet i, at Ottesens og Jón Dúasons stadige taler og skriverier særlig i sømandskredse vedligeholdt troen på Islands retfærdige krav på Grønland og derved skabte en anti-danskhed, som ved andre lejligheder kunne gøre sig gældende.³⁴ Dette var truslen for den danske administration - frygten for at den anti-danske stemning skulle sprede sig på Island – og herfra videre til Grønland.

²⁹ Hvilket C.A.C. Brun da også selv allerede i 1947 havde påpeget, se s. 9-10.

³⁰ At kommunisterne på Island skulle havde udtrykt krav om Islands ret til Grønland er dog en noget udokumenteret udtalelse fra Begtrup. Tværtimod var kommunisterne blandt de få, som havde fastholdt, at der ikke kunne blive tale om islandske krav på suverænitet over Grønland. Til gengæld var de ivrige efter at støtte deres grønlandske frænder mod den danske imperialisme. Sveinsson, 1998: s. 53.

³¹ Begtrup til C.A.C. Brun, d. 26.2.1953, RA UM 8.U.73. Samme tankegang kom til udtryk i Begtrups indberetning fra 1952, da det islandske flyselskab ”*Loftleidirs*” gik i likvidation, hvilket gesanden betegnede som ”måske godt det samme, da den næsten daglige forbindelse mellem Island og Grønland synes at stimulere kendskabet til og kritikken af, hvad der foregår på naboen”. Indberetning Begtrup til C.A.C. Brun d. 9.2.1952, RA UM 8.U.73.

³² Fra Begtrup til Statsminister Erik Eriksen, d. 22.8.1952, RA UM 8.U.73.

³³ Begtrup til Ole Bjørn Kraft, d. 9.2.1953, ”Nr. VI. Islands krav på Grønland”, RA UM 8.U.73. Se også Sveinsson, 1998: s. 70 ff.

³⁴ Begtrup til H.C. Hansen, d. 8.3.1954, Nr. X ”Islands krav på Grønland”, RA UM 8.U.73.

Grønlandssagens betydning for Islands holdning i FN

Diskussionen om suveræniteten over Grønland fik også betydning for den islandske reaktion i FN, da den danske beslutning om at ophæve Grønlands kolonistatus kom til afstemning i november 1954. Den islandske udenrigsminister udtalte til Bodil Begtrup, at han ville tage denne sag op i Altinget inden den afsluttende behandling i FN d. 22. november. Det var hans opfattelse, at hele Grønlandssagen hurtigst muligt burde afsluttes for Islands vedkommende ved, at Altinget åbent tog afstand fra forslaget om, at Island over for Danmark skulle stille krav om Grønland.³⁵

På det følgende møde i Altinget d. 19. november stillede den islandske regering forslag om, at man skulle acceptere, at Islands delegerede på FN's plenarforsamling fik instruks om at undlade at deltage i plenarforsamlingens afstemning. Det store spørgsmål i denne sammenhæng var, om Islands stemmeafgivning på FN's generalforsamling kunne betragtes som en anerkendelse af Danmarks rettigheder på Grønland.

Det blev til en længere debat, hvor både stats-, udenrigs- og finansministeren talte, og det blev kraftigt pointeret, at regeringens standpunkt ikke var dikteret af viljen til at behage danskerne eller mangel på forståelse for de islandske fiskeres situation. Men man manglede argumenter for, at Island kunne kræve Grønland som koloni, og for at islændingene havde mulighed for at tage sig af grønlændernes problemer. Endelig fremhævedes også det forhold, at ingen havde spurgt grønlænderne, hvad de ønskede.

Oppositionspartierne var kritiske. Socialdemokraterne lagde vægt på, at Altinget ikke havde taget stilling til Grønlandssagen som helhed, og man derfor burde undlade at stemme. Fra Folkeværnspartiets side satte man spørgsmålstegn ved, om grønlænderne ved Grønlands indlemmelse i det danske rige havde været spurgt om deres holdning på fuldstændig demokratisk måde. Kommunistpartiet havde den mest yderliggående holdning, og fremsatte et forslag til beslutning, som pålagde regeringen at give Islands repræsentanter i FN ”instruks om at stemme imod FN's anerkendelse af Grønlands indlemmelse i det danske rige og fremføre en skarp protest mod denne indlemmelse og lukningen af Grønland”.³⁶

Ifølge Begtrup formede debatten sig som en kritik af regeringen, bl.a. fordi den ikke havde rejst sagen i tide. Kritikerne kom med stadige henvisninger til menneskerettighederne og angreb på det danske kolonistyre, der blev kaldt en ulykke og et folkemord, som man anså det som en pligt at frlse grønlænderne fra. Indlemmelsen blev omtalt som udemokratisk, fordi der ikke havde fundet en folkeafstemning sted i Grønland, og fordi ikke alle grønlænderne havde stemmeret. At Jón Dúasons propaganda for Islands historiske ret til Grønland havde haft sin virkning, hørtes ifølge Begtrup af

³⁵ Begtrup til H.C. Hansen, d. 22.11.1954, Nr. XXIII, ”Islands krav på Grønland. Afstemning FN's generalforsamling”, RA UM 8.U.73.

³⁶ Begtrup til H.C. Hansen, d. 22.11.1954, Nr. XXIII, ”Islands krav på Grønland. Afstemning i FN's generalforsamling”, RA UM 8.U.73.

den gentagne omtale af disse rettigheder. Hun fremhævede dog, at sagens kerne lå i de stadige henvisninger til den fordel, Island og dets fiskeri kunne have af Grønland, således at argumentationen blev ”en ulogisk blanding af vrede over dansk imperialisme og kravet om et overherredømme, der ville påtvinge grønlænderne de samme forhold.” Begtrup sluttede rapporten fra mødet af med at konstatere, at ”debatten, der foregik på et ret lavt plan, viste ukendskab til grønlandske forhold og betydningen af FN’s ansvar, den endte i rent mundhuggeri uden afstemning”.

Den danske gesandt kunne også berette, at fiskeriforbundets generalforsamling i løbet af søndagen d. 21. protesterede imod, at den islandske delegation undlod at stemme imod Danmark i FN, således at Island mistede ”urgamle rettigheder og de selv erhvervsmuligheder”. Det var Begtrups vurdering, at ”såfremt fristen havde været længere, ville sikkert hundreder af sådanne resolutioner være fremkommet”.³⁷ Alligevel stemte Altinget d. 22. november med 30 stemmer mod 20 for, at Islandsdelegationen ved FN fortsat skulle undlade at stemme. Imod var fem af regeringens altingsmænd samt Socialdemokratiet, Folkeværnspartiet og kommunisterne.

Altingets beslutning om, at Island ikke skulle stemme imod Danmark i FN blev iflg. Begtrup kritiseret gennem avisartikler, og på fagforenings- og partimøder. Det var den islandske udenrigsministers vurdering at den trufne afgørelse formentlig ville betyde et stemmetab til regeringspartierne ved næste valg.³⁸

Den 9. december måtte et medlem af den islandske delegation til FN, presseattaché Kristjan Albertson, gå i brechen for regeringens beslutning i en artikel i *Morgunbladid*. Han understregede, at Island ikke ejede Grønland. Det gjorde grønlænderne, og disse havde ikke ønsket andet styre. Albertson omtalte den ros, det danske styre havde fået i FN og forsøgte samtidig ifølge Begtrup ”at lære islændingene international høflighed.”³⁹

Afslutning

De danske myndigheder følte sig ikke truet af de islandske krav, og de blev da heller aldrig imødekommen. I 1961 vedtog man at udlevere de islandske håndskrifter, men dette kan ikke ses som et resultat af Grønlandssagen. Til gengæld så man seriøst på det problem, at islændingene kunne piske en anti-dansk stemning op både på Island – men mere alvorligt også på Grønland. Dette var et problem, som tidligere gesandt på Island C.A.C. Brun allerede i 1947 havde skitseret for statsminister Hans Hedtoft. I en skrivelse til Hedtoft udtrykte C.A.C. Brun sin irritation over Dúasons og hans kollegers grønlandsagitation, som han betegnede som så absurd, at det var umuligt at tage til

³⁷ Begtrup til H.C. Hansen, d. 22.11.1954, Nr. XXIII, ”Islands krav på Grønland. Afstemning FN’s generalforsamling”, RA UM 8.U.73.

³⁸ Begtrup til H.C. Hansen, ”Nr. XXVI. Islands krav på Grønland”, d. 7.12.1954, RA UM 8.U.73.

³⁹ Indberetning Begtrup til UM, Nr. 715, Islands Krav på Grønland, d. 14.12.1954, RA UM 8.U.73. Det kan i den forbindelse også bemærkes, at islandsk udenrigspolitik var et relativt nyt fænomen i starten af 1950’erne. Islændingene havde kun haft en selvstændig udenrigstjeneste i ca. 10 år. De islandske politologer Gunnar Helgi Kristinsson og Baldur Thorhallsson forbinder dette forhold med den nationalistiske retorik: ”In the absence of a strong foreign service, a domestic army and strategic research institutes, there was no effective counterweight against the nationalist heritage”. ”The Euro-sceptical political elite”, i *Iceland and European Integration. On the edge*. Ed. Baldur Thorhallsson, Routledge, 2004: s. 152.

genmæle imod den. ”Men det var Hitlers Propaganda også – blot ikke for de mange, der ikke gad tænke sig om. I dag er der ingen ansvarlige Folk, der tager Dúason alvorligt, det er rigtig nok. Men man holder dog heller ikke af at tage til genmæle mod ham. Naar disse tåbeligheder uimodsagt bankes ind i hovedet på ”Visir”s, ”Ægir”s og ”Thjodviljinn”s læsere i tilstrækkeligt mange år, kan det komme til at bære en vis Frugt.”⁴⁰

Den anti-danske kampagne fortsatte til udgangen af 1950’erne. I 1955 oprettedes bladet *Grænlundsvinurinn* [Grønlandsvenner], som var et led i en islandsk-grønlandsk venskabsforening oprettet af bl.a. Pétur Ottesen og Jón Dúason. Skønt Bodil Begtrup i sin indberetning til udenrigsministeriet fremhævede, at gesandtskabet ikke tillagde bladet megen vægt i politiske kredse, fremhævede hun dog, ”at det støttes økonomisk fra sømandsorganisationerne, ligesom det formodes, at det kommunistiske parti efter sin stillingtagen på Altinget til afstemningen i New York vil benytte enhver lejlighed til at gøre grønlænderne utilfredse med det danske styre eller søger samarbejde med allerede utilfredse elementer.”⁴¹

Det har ikke været muligt ud fra det her tilgængelige materiale at følge denne islandsk-grønlandske kontakt. Skønt Dúason og ”Grønlandsvennerne” i slutningen af 1950’erne fortsatte med at føre sagen, kom den aldrig op på højeste politiske niveau igen og døde langsomt ud. Sagen afspejlede den blanding af nationalistisk retorik og erhvervsinteresser, der var karakteristisk for islandsk politik i midten af 1900-tallet.

⁴⁰ Ambassaden i Reykjavik. C.A.C. Brun til Hans Hedtoft d. 20.11.1947. Citeret fra Sveinsson, 1998: s. 75.

⁴¹ Indberetning Begtrup til UM, nr. 20. ”Islands Krav på Grønland”, d. 14.1.1955, RA UM 8.U.73. Grønlænderne fik igennem radioaviserne en smule informationer om sagen, men altid med en dansk vinkel, som da formanden for Rigsdagens Grønlandsudvalg d. 6. januar 1949 i anledning af de islandske krav erklærede, ”at beskedenhed ikke trykker islændingene.” De islandske krav nævnes flere gange i de grønlandske radioavisser i slutningen af 1940’erne. Bl.a. fra datoerne d. 12.8., 27.10. og 17.11.1947 samt d. 6.1.1949.

Kilder

Danske arkiver

Arbejderbevægelsens Bibliotek og Arkiv

Arbejderbevægelsens Informations Central (AIC) arkiv

- Pakke 24: Sager
- Pakke 30: Sager (Beretninger og udsendelser) 1949-1971.
- Pakke 41: Referater 1944-1960

Hans Hedtoft arkiv

- Pakke 21, læg 4: Taler, manuskripter, artikler – Grønland
- Pakke 45, læg 10 + 17: A-pagten – USA, Grønland
- Pakke 51: Forfatningskommissionen 1946
- Pakke 52: Grønlandscommissionen
- Pakke 56: Nordisk Samarbejdsorganisation, besøg i udlandet

HC Hansen arkiv

- Pakke 4: Taler, Artikler, Foredrag 1951-1958
- Pakke 14: Minister- og partikorrespondance
- Pakke 15: Minister- og partikorrespondance
- Pakke 16: Minister- og partikorrespondance
- Pakke 21: Sikkerheds- og efterretningstjenesten, Militær og Forsvar, Stationeringsproblemet 1952

Jørgen Ib Nørlund arkiv

- Pakke 87: Folketinget 1945-1947

Socialdemokratiets arkiv

- Pakke 514: Danmarks Kommunistiske Parti 1941-1951
- Pakke 515: Danmarks Kommunistiske Parti 1952-1956
- Pakke 809: partisekretær Alsing Andersen
- Pakke 1565: Ministermødeprotokoller

Arktisk Instituts arkiv

- Arkivfond nr. A 025: Grønlandscommissionen 1948-50. Yderår 1948-1950. Grønlandscommissionen 1948-50, afleveret af landshøvding N.O. Christensen 1977. Kasse 1
- Arkivfond nr. A 026: Ministeriet for Grønland. Arkivet omfatter også arkivalier fra Grønlandsdepartementet, Grønlands Styrelse o.a. Yderår 1939. Kasse 1, 3
- Arkivfond nr. A 045: Aage H. Vedel, viceadmiral, formand for Arktisk Institut Råd 1955, korrespondance under Hedtoft-rejsen, - og meget mere i årene fra 1933-65.
- Arkivfond nr. A 121: Niels Otto Christensen, landsfoged fra 1947, landshøvding 1962-72, privat korrespondance

Folketingets Bibliotek og Arkiv

Rigsdagens Grønlandsudvalg 1925-64

- Pakke 6-8: akter 1946-1954

Det Kongelige Bibliotek, København

Avisarkivet

Håndskriftafdelingen

- Professor Alf Ross' arkiv

Rigsarkivet

Aksel Larsen privatarkiv (8060)

- Pakke 39 og 41

Aksel Svane privatarkiv (7153)

- Pakke 1-7,14-16, 23

Dansk Samråd for De Forenede Nationer (10.386)

- 1 pakke

Den danske FN forening (10.382)

- Pakke 1 + 9

En Verden (10.383)

- Pakke 1

Erik Eriksen privatarkiv (7142)

- Gruppe I. Journaliseret korrespondance til statsministeren/statsministeriet, mærket "Nsager". Pakke 1-29
- Gruppe II. Journaliseret korrespondance til statsministeren/statsministeriet, mærket "Asager". Pakke 1-3
- Gruppe IV. Journalsager. Pakke 9-10
- Gruppe VI. Forfatningskommissionen. Pakke 1-3
- Gruppe VIII. Taler, artikler, m.v. Pakke 1-3

Eske Brun, Departementschef 1941-1970, privatarkiv (5226)

- Hele arkivet (1 pakke)

Finn T.B. Friis privatarkiv (5425)

- Pakke 1-3

Grønlandsdepartementet/ Ministeriet for Grønland (0030)

Ministeriet for Grønland

- Departementschef Eske Bruuns arkiv 1940-1965 (lb. nr. 49-52)
- Fælles Departementschefs arkiv (lb. nr. 59, 63-65, 71-77, 79, 82-92, 94-98, 100)

1950-55 Grønlandsdepartementet:

1. kontor 30000 sager:

- Grønlands statsretlige stilling 1952-54 (overført til 0400-5) sagsnr. 31295, 1955-57:
- Forenede Nationer 1953-54, pakke 25
- Forenede Nationer 1955-57, sagsnr. 30285, pakke 168
- Forenede Nationer, 1955-57, sagsnr. 30500, pakke 170
- Rigsdagsvalg og folkeafstemning i forbindelse med grundlovsændring (danske), sagnr. 31341, pk. Nr. 194

4. kontor:

- Forenede Nationer i almindelighed samt FN. Indberetninger vedr. § 73/e. 1950-1954: jnr. 1300-1304 + tillæg I-III

Grønlands Styrelse (0030)

- Div. journalsager, 1945-50:
 - 400/1945 Rigsdagens Grønlandsudvalg
 - 10004/1945 Politiske sager om Grønland – udadtil
 - 10008/1945 Politiske sager om Grønland – indadtil
 - 10363/1945 Administration i almindelighed. Memorandum til statsministeren af 21.9.1945 fra Landsfoged Eske Brun
 - 900/1946 De Grønlandske råd og retter. Udskrifter af forhandlingsprotokoller vedrørende landsrådenes årsmøde
 - 900/1947 De Grønlandske råd og retter vedrørende landsrådets møder
 - 10009/1947 Coordinationsudvalget. ”Udvalget til coordination af forskellige opgaver på Grønland”
 - 10010/1947 Politiske sager om Grønland – indadtil
 - Decentralisation af Grønlands Styrelse
 - 10011/1947 Politiske sager om Grønland – indadtil. Forsyninger til Grønland
 - 15/1948: Udenrigspolitiske sager. Grønlands forhold til USA
 - 900/1948 Udskrifter af forhandlings protokoller vedrørende landsrådenes årsmøde
 - 10060/1948 Rigsdagssager og Grønlandsudvalgssager. Grønlandsudvalgets rejser 1948
 - 10064/1948 Rigsdagssager og Grønlandsudvalgssager. Grønlandskommissionen 1948
 - 10052-10064/1949 Rigsdagssager og Grønlandsudvalgssager
 - 900/1950: Udskrift af forhandlingsprotokollen vedr. landsrådenes årsmøde.
 - 10052/1950 Rigsdagssager og Grønlandssager. 2 grønlandske tilforordnede i rigsdagens grønlandsudvalg
- Administrationen af Grønland under besættelsen. Pakke 1-3
- Div. rapporter, retsprotokoller og udstilling 1939-1948
- Grønland under besættelsen. Manuskript fra Grønlands Styrelse med forord af K.H. Oldendorff
- Efteraflevering 1987: Pk 1-2, 15-16

Halfdan Hendriksen privatarkiv (5607)

- Pakke 5-6: Dagbøger 1940-1955)

Hermod Lannung privatarkiv (8085)

- Gruppe 16. Forenede Nationer 1945-85, pakke 12
- Gruppe 18. Grønland 1948-56. Pakke 14-15

Jørgen Jørgensen privatarkiv (5737)

- Pakke 31, H.1: Forhandlinger om Grundloven af 1963
- Pakke 32, H.8: Dansk udenrigspolitik

KH Oldendows papirer

- Grønland under krigen. Pakke 1 og 3.

Lisbeth Hindsgaul privatarkiv (5627)

- Pakke 1 + 6

Statsministeriet (0001). Forfatningskommissionen af 1946

- 1948-1950 mødemateriale fra underudvalg, pakke 1-10

Statsministeriet (0001). Hans Hedtoft embedsarkiv

- Rejsen til Grønland 1948 (pakke 1)
- Taler og artikler 1947-55 (pakke 1-8)
- Privat korrespondance 1948-55 (pakke 1-2)
- Jule- og nytårshilsner 1947-53 (pakke 1-3)

Udenrigsministeriet. 1945-72

- 8.U.73. Islands krav på Grønland. 1946-65. Pakke 1-2
- 8.U.83.a. Oplysninger om Grønland til FN 1948-72. Pakke 1-7
- 8.U.83.a. 1949-54 samt bilag. Pakke 1-3
- 119.M.2. Ikke selvstyrende områder 1946-55. Pakke 1-8
- 119.M.2.a. Bilag. Ikke selvstyrende områder 1950-71. Pakke 1-3

Grønlands Nationalmuseum og Arkiv, Nuuk

Landsfogeden i Sydgrønland arkiv

- 1947, pakke 125, 130, 136
- 1948, pakke 139, 144, 149-151
- 1949, pakke 161, 166-169
- 1950, pakke 183, 211

Landshøvdingens arkiv

- Kopibøger 1946 – 1952

Landsrådets arkiv

- Journalsager 1951-54

Landsfogeden for Nordgrønland

- Kopibog for afsendte skrivelser, 1950-1953

Radioavisen i Grønland 1946-1954

Udenlandske arkiver

Forenede Nationers arkiv, USA

- S-0441, box 0657: Ad hoc committee on transmission of information under art. 73
- S-0441, box 0658: Special committee on transmission of information under art. 73
- S-0441, box 0660 + 0662: Non self governing territories
- S-0441, box 0663: Non self governing territories transmission of information by governments under art. 73e
- S-0441, box 0668: Committee on information from non self governing territories
- S-0847, box 2: SG. Private meetings with USG
- S-0922, box 1, 2 + 6: General Assembly

National Archives, USA

RG 59

- Subject File of Benjamin Gerig, Director of the Office of Dependent Area Affairs, 1944-1959

Seeley G. Mudd Manuscript Library, USA

Council on Foreign Relations

- Record of Groups Vol. X 1939-1940, box 40
- Record of Groups Vol. XXIX 1948-1949, Box 44

Litteratur

- Aktstykker vedrørende Grønland og de med den norske regering indtil 1. september 1923 førte forhandlinger*, Udenrigsministeriet, København, 1923.
- Alfredsson, Gudmundur, "Greenland and the Law of Political Decolonization", i *German Yearbook of International Law*, Vol. 25, 1982, s. 290-308.
- Alfredsson, Gudmundur, "Greenland and the Right to Self-Determination", i *Nordisk tidskrift for international ret*, Vol. 51, Hæfte 1/2, 1982, s. 39-43.
- Alfredsson, Gudmundur, "Greenland under Chapter XI of the United Nations Charter. A Continuing International Law Dispute", i Sjúrdur Skaale (ed.), *The Right To National Self-Determination. The Faroe Islands and Greenland*, Leiden, 2004, s. 49-94.
- Alfredsson, Gudmundur, "Minorities, Indigenous and Tribal Peoples, and Peoples: Definitions of Terms as a Matter of International Law", i Nazila Ghanea and Alexandra Xanthaki (eds), *Minorities, Peoples and Self-Determination*, Leiden, 2005, s. 163-72.
- Alfredsson, Gudmundur, "The Greenlanders and their human rights choices", i Morten Bergsmo (ed.), *Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden. Essays in Honor of Asbjørn Eide*, Leiden, 2003, s. 453-59.
- Alfredsson, Gudmundur, "The Rights of Indigenous Peoples with a Focus on the National Performance and Foreign Policies of the Nordic Countries", i *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Band 59, N2. 2, 1999, s. 529-42
- Amstrup, Niels, "Grønland i det amerikansk-danske forhold 1945-48", i Niels Amstrup og Ib Faurby (red.) *Stiduer i dansk udenrigspolitik*, Århus, 1978.
- Ancker, Paul E., *Narsarsuaq Air Base (B.W.-1)*, 1941-58, Dansk Institut for Aeronautiske Studier, 1995.
- Ancker, Paul F., "Angrebet på Pearl Harbor. Reaktionen på det japanske angreb på Pearl Harbor den 7. december 1941 set fra en grønlandsk/dansk synsvinkel", i *Tidsskrift for Søvæsen*, 1991, s. 296-323.
- Anden Verdenskrig og Grønland*, Grønlands Nationalmuseum og Arkiv, Nuuk, 2005.
- Andersen, Louise, "Hvad stiller man op med fejlslagne stater?", i *Udenrigs*, nr. 2, 2005, s. 81-91.
- Andersen, Louise, International Engagement in failed States. *Choices and Trade-Offs*, DIIS Working Paper, no. 2005/20.
- Arup, Erik, Grønland. *En historisk redegørelse fremkaldt ved den norske konstitutionskomites indstilling af 3. juli*, 1923, København, 1924.
- Asher, Robert A. m.fl., *The United Nations and Promotion of the General Welfare*, Washington D.C., 1957.
- Barfod, Bjørn, *Grønlands ustyrlige hjemmestyre*, Værløse, 1989.
- Barkin, J. Samuel and Bruce Cronin, "The State and the nation: changing norms and the rules of sovereignty in international relations", i *International Organization*, Vol. 48, No. 1, Winter 1994, s. 107-30.
- Bartelson, Jens, *A Genealogy of Sovereignty*, Cambridge, 1996.
- Bartholdy, Nils G., "Grønlands våben" i *Heraldisk Tidsskrift*, bind 6, nr. 57, marts 1988, s. 352-354.

- Benson, Wilfrid. *Social Policy in Dependent Territories*, International Labour Office, 1944.
- Beretning om flytningen af Thulebefolkningen i 1953*, Afgivet af undersøgelsesudvalget af 4. juni 1987.
- Beretninger og Kundgørelser vedr. Styrelsen af Grønland*, København, udvalgte årgange.
- Beretninger vedrørende Grønland*, Nr. 3, 1951.
- Beretninger vedr. Grønlands Styrelse 1938-52 + Sammendrag af Statistiske Oplysninger om Grønland 1942-45*, København.
- Berlin, Knud, *Danmarks ret til Grønland*, København, 1932.
- Berthelsen, Christian (red.), *Grønlandske litteratur*, Viby J., 1983.
- Betænkning afgivet af den af Ministeriet for Grønland under 7. januar 1960 nedsatte Minelovskommission for Grønland*, betænkning nr. 340, København, 1963.
- Betænkning afgivet af den juridiske ekspedition til Grønland 1948-49*, bd.I + II, København, 1954.
- Betænkning afgivet af det i december måned 1920 nedsatte udvalg til drøftelse af de grønlandske anliggender*, København, 1921.
- Betænkning afgivet af Forfatningskommissionen af 1946*, København, 1953.
- Betænkning afgivet den 12. juni 1946 af Rigsdagens Grønlandsudvalg i forening med en af de grønlandske Landsraad valgt delegation og repræsentanter for Grønlands Styrelse*, København, 1946.
- Betænkning fra Grønlandsudvalget af 1960*, betænkning nr. 363, København, 1964.
- Betænkning fra Kommissionen om hjemmestyre i Grønland*, bind 1-3, København, 1978.
- Beukel, Erik, "Henrik Kauffmann som politisk diplomat", i *Historie*, 1997, 2, s. 318-3.
- Biersteker, Thomas J., "State, Sovereignty and Territory", i Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons, *Handbook of International Relations*, London, 2001, s. 157-76.
- Billig, Michael, *Banal Nationalism*, Sage, London, 1995.
- Birket-Smith, Kaj (red.), *Grønlandsbogen*, bd. I-II, København, 1950 .
- Birket-Smith, Kaj, *Eskimoerne. Med forord af Knud Rasmussen*, København, 1927.
- Bjerg, Hans Chr., "Grønlands våben", i *Heraldisk Tidsskrift* bind 4, nr. 31, marts 1975, s. 39-48.
- Bjerrum, Niels, "Julius Thomsen", i *Tidsskrift for Industri*, 1909, s. 65-7.
- Brochmann, Helene og Bente Hamann, *Forvaltning i forandring – om kultur, rationalitet og bureaucrati i den grønlandske centraladministration*, Nuuk, 1990.
- Brøgger, A.W., *Dommen i Haag*, Oslo, 1933.
- Brøsted, Jens og Mads Fægteborg, *Thule – fangerfolk og militæranlæg*, København, 1985.
- Brøsted, Jens, "Grønland, Grundloven og FN", i Daniel Thorleifsen (red.), *De vestnordiske landes fælleshistorie. Udvælg af indledende betragtninger over dele af den vestnordiske fælleshistorie*, Direktoratet for Kultur, Uddannelse, Forskning og Kirke, Nuuk 2003, s. 85-91.
- Brun, Eske, "Grønland under den Anden Verdenskrig", i Kaj Birket-Smith (red.), *Grønlandsbogen*, I, København 1950, s. 305-318.
- Brun, Eske, *Mit Grønlandsliv*, København, 1985.
- Bunche, Ralph J., "Trusteeship and Non-Self-Governing Territories in the Charter of the United Nations", i *Department of State Bulletin*, no 13, December 30, 1945.
- Bure, Kristian (red.), *Greenland*, Udenrigsministeriet, København, 1952.
- Byroade, Henry A., "The World's Colonies and Ex-Colonies: a Challenge to America", i *Department of State Bulletin*, November 16, 1953, s. 655-60.
- Cassese, Antonio, *Self-Determination of Peoples. A Legal Reappraisal*, Cambridge, 1995.

- Castan, J. S., *The International Covenant on Civil and Political Rights*, Oxford, 2000.
- Christensen, Poul Bo, *Hvad er Grønlands hjemmestyre?*, Grønlands Hjemmestyre Danmarkskontoret, 1991.
- Claesson, Paul (red.), *Grønland. Middelhavets perle*. Et indblik i amerikansk atomkrigsforberedelse, København, 1983.
- Claude Jr., Inis L., *The Changing United Nations*, New York, 1967.
- Cobban, Alfred, *The Nation-State and National Self-Determination*, revised ed., London, 1969.
- Crawford, J., *The Creation of States in International Law*, Oxford 1979.
- Dahl, Jens, "Self-Government in Greenland", i *Indigenous Affairs*. 3/01.
- Dahl, Jens, *Arktisk selvstyre – historien bag og rammerne for det grønlandske hjemmestyre*, København, 1986.
- Dansk biografisk leksikon*, 3. udg., bd. 8, København, 1981.
- Danske Traktater efter 1800*, Første Samling, Første Bind, Udenrigsministeriet, København, 1877.
- de Aréchega, E.J., "Custom", i A. Cassese og J.H.H. Weiler (eds.), *Change and Stability in International Law-Making*, 1988, Berlin, 1988.
- Den Store Danske Encyklopædi*, bind 8 + 9 hovedredaktion Jørn Lund, København, 1997.
- Det Grønlandske Selskabs Årsskrifter*, årg. 1946-1952 København.
- Doehring, K., "Self-Determination", i B. Simma (red.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2nd ed., Oxford, 2002, Vol. I, s. 47-63.
- Dúason, Jón, *Die kolonialestellung Grönlands*, Göttingen, 1955
- Eagleton, Clyde, "Excesses of Self-determination", i *Foreign Affairs*, Vol. 31, No. 4, July 1953, s. 592-604.
- Eigaard, Søren, *Idealer og Politik. Historien om Grundloven af 1953*, Odense, 1993.
- Elkær-Hansen, Niels, "Grundlovsændringen i 1953. Arbejdet i grundlovskommissionen 1946-55", i *Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945*, Birgit Nüchel Thomsen red., Odense, 1994.
- Elkær-Hansen, Niels, *Uden fortrydelse*, København, 1996.
- Emerson, Ralph, *From Empire To Nation. The Rise To Self-Assertion Of Asian And African Peoples*, Cambridge Mass., 1960.
- Fægteborg, Mads, *Grønland i dag – en introduktion* 1994, København, 1994.
- Fastenrath, U., "Article 73 og 74", i B. Simma (red.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, 2nd ed., Oxford, 2002, Vol II, s. 1089-1097.
- Fleischer, Jørgen, "Fra koloni til hjemmestyre", i *magasinet Kontakt*, nr. 6, 1998, s. 29-31.
- Fleischer, Jørgen, *Forvandlingens år. Grønland fra koloni til landsdel*, Nuuk 1996.
- Fleischer, Jørgen, *Grønlands historie kort fortalt*, København, 2003.
- Fogelson, Nancy, "Greenland: Strategic Base on a Northern Defense Line", i *The Journal of Military History*, Vol. 53, No. 1, January 1989, s. 52-63.
- Fowler, Michael Ross and Julie Marie Bunck, *Law, Power, And The Sovereign State. The Evolution and Application of the Concept of Sovereignty*, Philadelphia, 1995.
- Frazao, Sergio Armando, "International Responsibility for Non-self-governing Peoples", i *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 296, Nov. 1954, s. 56-67.
- Freuchen, Peter, "Tanker ved en Grønlands-Erklæring i FN", *Den Danske Pioner*, 7. oktober 1954.

- Friedlander, Robert A., "Self-Determination: A legal-Political Inquiry", i Yonah Alexander and Robert A. Friedlander (eds), *Self-Determination: National, Regional and Global Dimensions*, Boulder, 1996.
- Friis, Finn, "FN og Kolonistyrets Afgang", i *Økonomi og Politik*, Årg., 36, 1962, s. 238f.
- Friis, Peter og Jørgen Viemose, *Dansk imperialisme i Grønland. En analyse af dansk grønlandspolitik og den grønlandske reaktion herpå*, Roskilde, 1982.
- Gad, Finn, "Den Nyere Kolonisations Historie til 1939", i Kaj Birket-Smith (red.), *Grønlandsbogen*, I, København 1950, s. 275-304.
- Gad, Finn, *Grønland. Politikens Danmarkshistorie*, København, 1984.
- Gad, Finn, *Grønlands Historie*, bd. I. Indtil 1700, København 1967.
- Gad, Finn, *Grønlands Historie*, bd. II. 1700-1782, København 1969.
- Gad, Finn, *Grønlands Historie*, bd. II. 1782-1808, København 1976.
- Gaddis, John Lewis, *Strategies of Containment. A Critical appraisal of American National Security Policy During the Cold War*, rev. edition, Oxford, 2005.
- Gellner, Ernest, *Nations and Nationalism*, Oxford, 1983.
- Goldstein, Judith and Robert O. Keohane, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework", i Goldstein and Keohane (eds.), *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca, 1993, s. 8-11.
- Grandjean, Poul Bredo, *Det danske Rigsvaaben*, København, 1926.
- Grønland under den kolde krig. Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, Dansk Udenrigspolitisk Institut, København 1997. Inkl. bilag.
- Grønlands sikkerhedspolitiske placering*, Arbejdspapir nr. 3, Selvstyrekommisionen. Arbejdsgruppen vedr. Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, Februar 2002.
- Grønlandscommissionens betænkning*, bind 1-6, København, 1950.
- Gulløv, Hans Christian (red.), *Grønlands forhistorie*, København, 2005 (2. udg.).
- Gynther, Bent og Aqigssiaq Møller, *Kalaallit Nunaat. Gyldendals Bog om Grønland*, København, 1999.
- Haag-dommen af 5. april 1933 om Østgrønlands retsstilling*, Udenrigsministeriet, København, 1933.
- Hálfdanarson, Guðmundur "Discussing Europe: Icelandic nationalism and European integration", i *Iceland and European Integration. On the edge*. Ed. Baldur Thorhallsson, London, 2004, s. 128-144.
- Hans, Kohn, "The United Nation and Self-Determination", i *The Review of Politics*, Vol. 20, No. 4, October 1958, s. 526-45.
- Hansen, Johannes Lindskov, "Da Grønland blev frit", i H.C. Hansen og Jul. Bomholt (red.), *Hans Hedtoft. Liv og virke*, København, 1955, 212-220.
- Hansen, Peter, *Hvad er vi med i. En oversigt over internationale organisationer og Danmarks placering i dem*, Borgen, 1968.
- Harhoff, F., "§ 1", i H. Zahle (red.), *Grundloven med kommentarer*, 2. udg., København 1996.
- Harhoff, F., *Rigsfællesskabet*, Århus, 1993.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, Cambridge, 1997.
- Heinesen, Maria Amalia, *Grønlands status fra koloni til en integreret del af det danske rige, 1945-54*, upubliceret speciale, Aarhus Universitet, 2005.

- Heinrich, Jens, *Statusændringen i 1953. Grønlændernes forhold til Danmark i perioden 1945 til 1954*, bilag 12.
- Henriksen, John B., "Implementation of the Right of Self-Determination of Indigenous Peoples", i *Indigenous Affairs*, 3/01, s. 6-21.
- Higgins, R., Problems and Process. *International Law and How We Use it*, Oxford, 1994.
- Higgins, Rosalyn, *The Development of International Law Through The Political Organs of The United Nations*, New York, 1963.
- Hjálmarsson, Jón R., *History of Iceland*, Reykjavik, 1993.
- Høiris, Ole, *Antropologien i Danmark. Museal etnografi og etnologi 1860-1960*, Nationalmuseet, København 1986.
- Højlund, Niels, *Krise uden alternativ. En analyse af dansk grønlandsdebat*, København, 1972.
- Holsti, K.J., *International Politics. A Framework for Analysis*, 7. ed., London, 1995.
- Holsti, K.J., *Taming the Sovereigns. Institutional Change in International Politics*, Cambridge, 2004.
- Hoo, Mona Yung-Ning, *Painting the Shadows. The Extraordinary Life of Victor Hoo*, London 1998.
- Humanitær intervention. Retlige og Politiske aspekter*, Dansk Udenrigspolitisk Institut, 1999.
- Hunt, Michael H., "Conclusions: the Decolonization Puzzle in US Policy: Promise versus Performance", i David Ryan and Victor Pungong (eds), *The United States and Decolonization. Power and Freedom*, Basingstoke, 2000, s. 207-29.
- Hurd, Ian, "Legitimacy and Authority in International Politics", i *International Organization*, Vol. 53, Number 2, Spring 1999, s. 393.
- Hvad er Grønlands hjemmestyre*, udg. af Grønlands Hjemmestyre - Danmarks kontoret, 1991.
- Jón Ólafur Ísberg, "Íslensk nýelendustefna", fra tidsskriftet *Sagnir*, vol 10, 1989: pp 90-95.
- Jackson, Robert and Georg Sørensen, *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*, 2.ed., Oxford, 2003.
- Jackson, Robert H., "The Weight of ideas in Decolonization: Normative Change in International Relations", i Judith Goldstein & Robert O. Keohane, *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions, And Political Change*, Ithaca, 1993.
- Jackson, Robert H., *Quasi-States. Sovereignty, International Relations, And the Third World*, Cambridge, 1990.
- Jackson, Robert, "Sovereignty in World Politics: a Glance at the Conceptual and Historical Landscape", i *Political Studies*, XLVII, 1999, s. 431-456.
- Jackson, Robert, *The Global Covenant. Human Conduct in a World of States*, Oxford, 2000.
- James, Alan, "The Practice of Sovereign Statehood in Contemporary International Society", i *Political Studies*, XLVII, s. 460-2.
- James, Alan, *Sovereign Statehood. The Basis of International Relations*, London, 1986.
- Jennings, Sir Ivor, *The Approach to Self-Government*, Cambridge, 1956.
- Jensen, Bent, *Bjørnen og Haren. Sovjetunionen og Danmark 1945-1965*, Odense, 1999.
- Kaalund, Bodil mfl. (red.), *Hans Lynge. En grønlandsk kulturpioner*, København, 2006.
- Karlsson, Gunnar, "Denmark's Peaceful Release of Iceland", i *The Nordic Peace*, red. Clive Archer og Pertti Joenniemi, Aldershot, 2003.
- Karlsson, Gunnar, *Iceland's 1100 Years. The History of a Marginal Society*, London, 2000.
- Karlsson, Gunnar, "The Emergence of Nationalism in Iceland", i *Ethnicity and Nation Building in the Nordic World*, red. Sven Tägil, London, 1995, s. 33-62.

- Kelsen, Hans, *The Law of The United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems*, London, 1951.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, *Power and interdependence – World Politics in Transition*, 3.udg., New York 2000.
- Knop, K., *Diversity and Self-Determination in International Law*, Cambridge, 2002.
- Koch, H.H., ”Grønlandscommissionen og dens forslag”, i Kaj Birket-Smith (red.), *Grønlandsbogen*, II, København 1950.
- Koskenniemi, M., ”National Self-Determination Today: Problems of Legal Theory and Practice”, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 43, No. 2, April 1994, s. 241-269.
- Kozicki, Richard J., ”The United Nations and colonialism”, i Robert Strausz-Hupé and Harry W. Hazard (eds.), *The Idea of Colonialism*, New York, 1958, s. 383-427.
- Krasner, Stephen D., ”Compromising Westphalia”, i *International Security*, Vol. 20, No. 3, Winter 1995/96, s. 115-51.
- Krasner, Stephen D., ”Westphalia and All That”, i Judith Goldstein & Robert O. Keohane (eds.), *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, 1993, s. 235-64.
- Krasner, Stephen D., *Sovereignty. Organized Hypocrisy*, Princeton, 1999.
- Kristiansen, Ulloriannquaq, ”Sorsunnersuaq – Den Store Krig”, i Bent Gynther og Aqigssiaq Møller, *Kalaallit Nunaat. Gyldendals Bog om Grønland*, København, 1999, s. 249-55.
- Kristinsson, Gunnar Helgi og Baldur Thorhallsson, ”The Euro-sceptical political elite”, i *Iceland and European Integration. On the edge*. Ed. Baldur Thorhallsson, London, 2004, s. 145-160.
- Lauritzen, Philip, *Grønland – fra koloni til hjemmestyre*, København, 1979.
- Lemay, J. A. Leo (ed.), *An Early American Reader*, United States Information Agency, Washington D.C., 1988.
- LeRoy, A. Bennett, *International Organizations. Principles & Issues*, 5. ed, London, 1991.
- Lidegaard, Bo, *I Kongens Navn. Henrik Kauffmann i Dansk Diplomati 1919-58*, København, 1996.
- Lidegaard, Bo, *Jens Otto Krag. 1914-1961*, København, 2001.
- Lidegaard, Bo, *Overleveren 1914-1945*, Dansk Udenrigspolitiks Historie 4, Danmarks Nationalleksikon, København, 2003.
- Lidegaard, Mads, ”50-året for Grønlands grundlov”, i *Grønland. Årsregister og Meddelelser 2003*, udg. af Det grønlandske Selskab, København 2003, s. 214-9.
- Lidegaard, Mads, *Grønlands Historie*, København, 1991.
- Lidegaard, Mads, *Ligestilling uden lighed. En oversigt over det statsretlige forhold mellem Grønland og Danmark*, København, 1973.
- Løkkegaard, Finn, *Det danske Gesandtskab i Washington 1940-1942. Henrik Kaufmann som uafhængig dansk gesandt i USA 1940-1942 og hans politik vedrørende Grønland og de oplagte danske skibe i Amerika*, København, 1968.
- Louis, Wm. Roger, ”The Era of the Mandates System and the Non-European World”, i Hedley Bull and Adam Watson (eds.), *The Expansion of International Society*, Oxford, 1984, s. 201-13.
- Lovtidende, Nr. 27, København 1921.
- Lundestad, Geir, *Øst, vest, nord, sør. Hovedlinjer i internasjonal politikk 1945-1995*, Oslo, 1996.
- Lynge, Finn, *Den vanskelige tango*, Nuuk, 2002.
- Midtgård, Kristine, *Småstat, Magt og Sikkerhed. Danmark og FN 1949-65*, Odense, 2005.

- Miller, J.D.B., "Sovereignty as a source of vitality for the state", i *Review of International Studies*, Vol. 12, 1986, s. 79-89.
- Miller, J.D.B., "The sovereign state and its future", i *International Journal*, Vol 39, 1984, s. 284-301.
- Murphy, Robert, "The Principle of Self-Determination", i *Department of State Bulletin*, November 28, 1955, s. 89-94.
- Ofuatey-Kodjoe, W., "Self-Determination", i O. Schachter and C.C. Joyner (eds.), *United Nations Legal Order*, Vol. 1, Cambridge, 1995, s. 349-389.
- Ofuatey-Kodjoe, W., *The Principle of Self-Determination in International Law*, New York, 1977.
- Oldendorf, Knud, *Tilstandene i Grønland 1946*. Udgivet af Statsministeriet, København, 1947.
- Olesen, Thorsten Borring og Poul Villaume, *I Blokopdelingens Tegn 1945-1972, Dansk Udenrigspolitiks Historie 5*, København, 2005.
- Olsen, Tupaarnaq Rosing, *I Skyggen af kajakkerne*. Grønlands politiske historie 1939-79, Nuuk, 2005.
- Osiander, Andreas, "Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth", i *International Organization*, Vol. 55, No. 2, Spring 2001, s. 251-87.
- Østergård, Uffe, "Nation, nationalisme, og nationalstat", i Tim Knudsen (red.), *Kernebegreber i politik*, København, 2004, s. 102-32.
- Østergård, Uffe, *Europas Ansigter. Nationale stater og politiske kulturer i en ny, gammel verden*, København, 1992.
- Østerud, Øyvind, "The narrow gate: entry to the club of sovereign states", i *Review of International Studies*, vol. 23, 1997, s. 167-84.
- Østerud, Øyvind, *Hva er nasjonalisme?*, Oslo, 1994.
- Østerud, Øyvind, *Nasjonenes Selvbestemmelsesrett. Søkelys på en politisk doktrine*, Oslo, 1992.
- Østgrønlands retsstilling i forhold til Norge*, pamflet med foredrag af Gustav Rasmussen, d. 31. januar 1927, udg. af Udenrigsministeriet, København, 1927.
- Paust, Jordan J., "Self-Determination: A Definitional focus", i Yonah Alexander and Robert A. Friedlander (eds.), *Self-Determination: National, Regional, and Global Dimensions*, Boulder 1980, s. 3-18.
- Pedersen, Mogens N., Kjell Goldmann og Øyvind Østerud (red.), *Leksikon i Statskundskab*, København, 1997.
- Petersen, Finn, *Grønlandssagens behandling i FN 1946-54*, Odense, 1975.
- Petersen, Hjalmar og Erik Staffeldt (red.), *Bogen om Grønland*, København, 1978.
- Petersen, Nikolaj, *Grønland i global sikkerhedspolitik*, SNU, København, 1992.
- Philpott, Daniel, "Usurping the Sovereignty of Sovereignty", i *World Politics*, Vol. 53, No. 2, january 2001, s. 297-324.
- Pomerance, M., *Self-Determination in Law and Practice*, Haag, 1982.
- Pratt, Julius W., "Anticolonialism in United States policy", i Robert Strausz-Hupé and Harry W. Hazard (eds.), *The Idea of Colonialism*, New York, 1958, s. 114-51.
- Preuss, Lawrence, "The Dispute Between Denmark And Norway Over The Sovereignty of East Greenland", i *The American Journal of International Law*, Vol. 26, No. 3, July, 1932, s. 469-88.
- Quane, H., "The United Nations and the Evolving Right to Self-Determination", *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 47, No. 3, July 1998, s. 537-572.
- Rasmussen, Erik, *Velfærdsstaten på vej. 1913-1939*, København, 1971.

- Rasmussen, Gustav, *La Souveraineté du Danemark sur le Groenland, Extrait de la Revue de Droit international et de Législation comparée*, Bruxelles, 1931, nr.2.
- Rigsdagstidende. Forhandlinger i Folketinget*, København, årg. 1945-54.
- Rivlin, Benjamin, *Self-determination and dependent areas*, Carnegie Endowment for International Peace, New York 1955.
- Ross, Alf, *Constitution of the United Nations. Analysis of Structure and Function*, København, 1950.
- Ross, Alf, *De Forenede Nationer. Fred og Fremskridt*, København, 1963.
- Russell, Ruth B., assisted by Jeanette E. Muther, *History of The United Nations Charter. The Role of the United States 1940-1945*, Washington D.C., 1958.
- Salmonsens Konversations Leksikon*, Bind X, 2. udgave, Chr. Blangstrup (red.), København 1920.
- Shaw, M.N., *International Law*, 5th ed., Cambridge, 2003.
- Shukri, Muhammad Aziz, *The Concept of Self-Determination in the United Nations*, Damaskus, 1965.
- Skaale, Sjúrour, *The Right To National Self-Determination. The Faroe Islands and Greenland*, Leiden, 2004.
- Skeie, Jon, *Politikere og diplomater i Grønlands-saken*, Oslo, 1933.
- Skottsberg Åhman, Brita, "Kolonialsystemets "Internationalisering""", i *Festskrift till Georg Andrén på Sjuttioårsdagen 10 december 1960*, Stockholm, 1960.
- Skottsberg Åhman, Brita, *FN och Kolonialproblemen*, Utrikespolitiska institutet, Stockholm, 1956.
- Smedal, Gustav, *Opgjør og forståelse med Danmark. Grønlandssaken – historisk og politisk*, Oslo, 1928.
- Smidt, Erik L.B., "Om overgangen fra fangst til fiskeri i Vestgrønland", i *Grønland*, Vol. 5, nr. 5, 1983, s. 125-43.
- Sørensen, Axel Kjær, "Ophævelsen af Grønlands kolonistatus – et grønlandsk krav?", i *Historie*, Bind 12, 1977, s. 159-190.
- Sørensen, Axel Kjær, *Danmark-Grønland i det 20. århundrede – en historisk oversigt*, København, 1983.
- Sørensen, Axel Kjær, *Dansk Grønlandspolitik efter 1945*, Århus, 1974.
- Sørensen, Georg, "Sovereignty: Change and Continuity in a Fundamental Institution", i *Political Studies*, XLVII, 1999, s. 591-5.
- Sørensen, Georg, *Changes in Statehood. The Transformation of International Relations*, Basingstoke, 2001.
- Sørensen, Georg, *Suverænitet: Formel og faktisk*, Fokus 1, DUP, København 1997.
- Sørensen, Niels Arne, *Den Store Krig. Europæernes Første Verdenskrig*, København, 2005.
- Sorsunnersuaq kingulleq nunarpullu. [Anden verdenskrig og Grønland], udgivet af Grønlands Nationalmuseum og Arkiv, Nuuk, 2005.
- Spiermann, O., *Moderne folkeret*, 2. omarbejdede udgave, København, 2004.
- Sprout, Harold and Margaret, "Environmental Factors in the Study of International Politics", i *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. I, 1957, s. 309-28.
- Stankiewicz, W.J. (ed.), *In Defense of Sovereignty*, Oxford, 1969.
- Stauning, Th., *Min Grønlandsfærd. Med efterskrift af Søren Stauning*, Give, 1999.
- Stavenhagen, Rudolfo, "Self-Determination: Right or Demon?", i Donald Clark and Robert Williamson (eds.), *Self-Determination. International Perspectives*, Basingstoke, 1996, s. 1-11.

- Stein, Kai S., *Tuberkulosen i Grønland og dens bekæmpelse*, Nationalforeningen til bekæmpelse af lungesygdomme, Vanløse, 1994.
- Sureda, A.R., *The Evolution of the Right of Self-Determination*, Leiden, 1973.
- Sveinsson, Kristján *Den islandske Grønlandssag. Kravet på Grønland i islandsk politik 1918-1960*, upubliceret magisterkonferensspeciale, Aarhus Universitet, 1998.
- Sveistrup, P.P., ”Rigsdagen og Grønland”, i *Den Danske Rigsdag 1849-1949*, Bd. VI, København 1953, s. 257-60.
- Svendsen, Bo Anker, ”Indflydelse og stress: Danmarks udenrigshandel 1948-77”, i Niels Amstrup og Ib Faurby (red.), *Studier i Dansk Udenrigspolitik*, Århus, 1978, s. 263-98.
- Taagholt, Jørgen og Jens Claus Hansen, *Grønland i et sikkerhedspolitisk perspektiv*, Atlantsammenslutningen, København 1999.
- Tamm, Ditlev, *Federspiel. En dansk europæer*, København, 2005.
- Thirlway, H.W.A., ”The Sources of International Law”, i M. Evans (ed.), *International Law*, Oxford, 2003.
- Thirlway, H.W.A., *International Customary Law and Codification*, Leiden, 1972.
- Thisted, Kirsten, ””Hvem går qivittooq?” Kampen om et litterært symbol eller relationen Danmark-Grønland i postkolonial belysning”, *TijdSchrift voor Skandinavistiek*, 25, 2004, ss. 133-59.
- Thomson, Janice E., ”State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap Between Theory and Empirical Research”, i *International Studies Quarterly*, Vol. 39, Number 2, June 1995, s. 213-33.
- Thorleifsen, Daniel (red.), *De vestnordiske landes fælles historie. Udvalg af indledende betragtninger over dele af den vestnordiske fælleshistorie*, INUSSUK – Arktisk forskningsjournal 2, Nuuk 2003.
- Thorleifsen, Daniel, ’Det lukkede land’, i Bent Gynther og Aqigssiaq Møller, *Kalaallit Nunaat. Gyldendals Bog om Grønland*, København, 1999, s. 217-22.
- Thorleifsen, Daniel ”Det danske kolonistyre”, i Bent Gynther og Aqigssiaq Møller, *Kalaallit Nunaat. Gyldendals Bog om Grønland*, København, 1999, s. 223-32.
- Thorsteinsson, Björn, *Island*, Politikens Danmarks Historie, København, 1985.
- Tomuschat, C. (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, Dordrecht 1993.
- Umozurike, U.O., *Self-Determination in International Law*, Hamden 1972.
- Vibe, Christian, *Ene Ligger Grønland. Livet I Grønland Under De 6 Lange Adskillelsens Aar 1939-45*, København, 1946.
- Villaume, Poul, *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. En studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961*, København, 1995.
- Villiger, M.E., *Customary International Law and Treaties*, Dordrecht, 1985.
- Vinding, Ole, *Grønland 1945*, København, 1946.
- Von Albertini, Rudolf, *Decolonization. The Administration and Future of the Colonies, 1919-1960*, New York, 1982.
- Von Freytagh-Loringhoven, Frehierrn (red.), *Völkerbund und völkerrecht. Im Auftrage der Deutschen Gesellschaft für Völkerbundfragen*, hæfterne 5, 6/7 og 11, Berlin 1935/36.
- Wæver, Ole, *Introduktion til Studiet af International Politik*, København, 1992.
- Wallace, William, ”The Sharing of Sovereignty: the European Paradox”, i *Political Studies*, XLVII, 1999, s. 503-21.
- Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, New York, 1979.

- Warbrick, C., “States and Recognition in International Law (Self-Determination)”, in M.D. Evans (ed.), *International Law*, Oxford, 2003.
- West, Hallbera og Maria Amalia Heinesen, *Kilder til Færøernes og Grønlands historie*, Tórshavn, 2004.
- Winther, Gorm (red.), *Demokrati og magt i Grønland*, Århus, 2003.
- Wulff, Steen, “The Legal Bases for the Inughuit Claim to their Homelands”, i *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 11, 2005, s. 63-91.
- Yearbook of the International Law Commission*, United Nations, New York 1966.
- Yearbook of the United Nations*, United Nations, New York, årg. 1946-1954.