

Grønlands hjemmestyre og dansk sikkerhedspolitik

af Frederik Harhoff

»Kan vi komme hurtigere frem end raketten med atomladningen? Desværre går sindets modning langsommere end udviklingen af interkontinentale våben. Men trods alt, netop fordi en atomkrig ville gøre at fremtiden ikke længere havde nogen betydning, giver den os vor handlefrihed tilbage. Vi har ingenting at tabe undtagen alt. Så lad os gå i gang. Dette er vor generations udfordring. Om vi er dømt til at lide nederlag vil det i alt fald være bedre at have stået sammen med dem som ønsker at leve, end med dem som vil ødelægge.«

Albert Camus

1. Problemstillingen

Grønland er formentlig det første fremmede landområde, som vil blive bombet eller på anden måde berørt umiddelbart af en atomkrig direkte mellem de to supermagter. Og på grund af det arktiske klimas sårbarhed vil følgende heraf være de absolut værst tænkelige ...

På trods heraf har hverken det grønlandske hjemmestyre¹ eller den grønlandske befolkning imidlertid nogen som helst reel indflydelse på Danmarks sikkerhedspolitik i Grønland, eller den militære beslutningsproces. Denne militære afhængighed af Danmark er – i sidste instans – det afgørende led i rigsfællesskabet mellem Grønland og Danmark. I denne artikel belyses nogle af omstændighederne bag denne sammenhæng.

2. Hjemmestyret under dansk rigsenhed

Det følger af hjemmestyrelovens § 1, at Grønland udgør et særligt folkesamfund inden for det danske rige, og at det grønlandske hjemmestyre inden for rammerne af »rigsenheden« varetager de lokale, grønlandske anliggender. Af bemærkningerne til denne bestemmelse i loven fremgår det, at visse sagsområder, herunder bl.a. udenrigs- og sikkerhedspolitikken, efter deres art ikke kan overføres til hjemmestyret, fordi dette ville stride imod *rigsenheden* og imod *grundloven*. Rigsenheden medfører endvidere ifølge bemærkningerne, at hjemmestyret under udøvelsen af sine beføjelser skal respektere rigets traktatmæssige forpligtelser, og de fundamentale retsprincipper, der er fælles for hele riget.

»Opretholdelse af rigsenheden« blev i hjemmestyrekommissionen lagt til grund som det bærende princip for hele hjemmestyreordningen. I dette princip ligger ifølge hjemmestyrekommissionens opfattelse, at Grønland også efter hjemmestyrets indførelse fortsat er en del af Danmarks rige, samt at den kompetence, der delegeres fra folketinget til hjemmestyret, for det første aldrig kan være ubegrænset, og for det andet kun kan angå sådanne sagsområder, som alene vedrører Grønland, men ikke riget som helhed. Det hedder videre i hjemmestyrekommissionens betænkning², at rigsenheden indebærer, at visse områder som f.eks. sikkerheds-, udenrigs- og valutapolitik må ligge hos rigsmyndighederne, ligesom der ikke vil kunne ske en ubegrænset overførsel af områder til hjemmestyret. Disse forudsætninger er gentaget ordret i bemærkningerne til loven. Der er dog intetsteds foretaget nogen udtømmende opregning af, hvilke sagsområder der kan overgå til hjemmestyret, og hvilke der ikke kan. Ej heller er der nogetsteds foretaget en fuldstændig redegørelse for konsekvenserne og retsvirkningerne af, at et område er overgået til hjemmestyret. Det er f.eks. uklart, om rigsenheden er til hinder for, at hjemmestyret bliver *deltager* i beslutningsprocessen på det udenrigspolitiske eller sikkerhedspolitiske område. »Rigsenheden« er dermed blevet et begreb, der uden særskilt begrundelse og uden noget nærmere bestemt indhold synes at være skabt til værn for danske private og statslige interesser, og som over for hjemmestyret får den funktion at *begrænse* hjemmestyrets kompetence og indflydelse.

3. Hjemmestyrets indflydelse i militære anliggender

I overensstemmelse med denne rigsenhed er det i hjemmestyrelovens § 11, stk. 1 bestemt, at rigsmyndighederne har afgørelsen i spørgsmål, der angår rigets forhold til udlandet, ligesom det i lovens § 10, stk. 1 er fastlagt, at hjemmestyret er undergivet de forpligtelser, der følger af traktater og andre internationale regler, der til enhver tid er bindende for riget. Til disse regler føjer sig bestemmelserne i hjemmestyrelovens § 12, stk. 1, og stk. 2, samt § 13, hvorefter love, administrative forskrifter og traktater, som udelukkende vedrørende Grønland, eller som særlig berører grønlandske interesser, skal forelægges hjemmestyret til udtalelse *inden* de fremsættes, udstedes eller indgås. Hjemmestyrets udtalelse er imidlertid ikke bindende for rigsmyndighederne, og har forelæggelse på grund af tvingende omstændigheder ikke kunnet finde sted, forelægges de blot snarest muligt efter vedtagelsen for hjemmestyret, jfr. hjemmestyrelovens § 14, st. 2.

I tilfælde af et militært angreb mod Grønland er det således den danske regering alene, der i medfør af grundlovens § 19, stk. 2 træffer beslutning om *overførelse* af den militære ledelse over det lille militære beredskab i Grønland fra chefen for Grønlands kommando (der har hovedkvarter i flådestation Grønnedal) til den øverstkommanderende over NATO's Atlanterhavsstyrker, SACLANT (Supreme Allied commander/Atlantic, der har hovedkvarter i Norfolk i USA). Denne overladelse af beføjelser til at udstede umiddelbart anvendelige forskrifter i Grønland træffes under den folkeretlige forpligtelse i NATO-pagtens artikel 5, og skal i henhold til bestemmelsen i grundlovens § 19, stk. 2 straks forelægges for folketinget.

3.1. Skal hjemmestyret høres samtidig med folketinget?

Såfremt det ikke udelukkes af tidsmæssige eller konfidentielle grunde, skal denne beslutning endvidere forelægges hjemmestyret til høring *inden* udstedelsen, jfr. hjemmestyrelovens § 12, stk. 2.³ Her foreligger således en situation vedrørende både rigets forhold til udlandet og Danmarks sikkerhedspolitik, hvor regeringen som udgangspunkt så vidt muligt er forpligtet til at høre hjemmestyret forinden sagen forelægges for folketinget. Dette er imidlertid en teoretisk konstruktion, idet sagen i praksis vil være så hastende, at regeringen næppe vil afvente hjemmestyrets reaktion, førend den iværksætter beslutningen om kompetenceoverførelse til SACLANT i krigstilfælde. Hjemmestyret og folketinget vil formentlig derfor først efterfølgende blive underret-

tet om regeringens beslutning, hvilket må formodes at ville finde sted samtidigt.

3.2. Hvem høres?

Det er ikke nærmere præciseret, om det er landstyret eller landstinget, der skal høres, eller eventuelt begge. Praksis synes at vise, at sagerne i medfør af hjemmestyrelovens § 12-13 sendes til høring i landstinget, når der er tale om *ny dansk lovgivning*, eller om lovgivning på et område er af *særlig politisk betydning* for hjemmestyret. Sagerne forelægges endvidere landstinget, når der skal gennemføres grønlandsk følgelovgivning, idet der derved opnås sikkerhed for den nødvendige tilslutning hertil i landstinget. Under alle omstændigheder sender rigsmyndighederne normalt sagerne op til »hjemmestyret«⁴ høring, og landstyret tager derefter selv stilling til, om henvendelsen skal besvares af landstyret selv eller forelægges for landstinget.

I enkelte tilfælde, hvor der enten har været behov for en hurtig reaktion, og hvor det på forhånd har været klart, at landstyret var den opfyldelseskompetente myndighed, eller hvor den danske lov/anordning ikke nødvendiggjorde nogen grønlandsk regulering til opfyldelse eller gennemførelse deraf, har landstyret modtaget og uden videre selv besvaret den pågældende henvendelse.

Hjemmestyrets indflydelse på selve regeringsbeslutningen om overførelse af den militære ledelse af de danske styrker i Grønland vil således i praksis være begrænset til en efterfølgende forelæggelse i det grønlandske landsting.

3.3. De amerikanske baser

Chefen for Grønlands kommando vil efter regeringens beslutning være undergivet SACLANT's instrukser, som han skal udføre med virkning for de danske forlægninger i Grønland (Flådestation Grønnedal, inspektionsfartøjerne, Sirius, overvågningseskadrillen m.v.). De amerikanske enheder i Grønland (på Thule og Sdr. Strømfjord-baserne) henregnes derimod ikke under hans kommando. De er nationale amerikanske styrker, og henhører i NATO-regie under NORAD's myndighed (North American Air Defence).

4. Hjemmestyrets beføjelser uden for krigstilfælde

Større praktisk interesse samler sig derimod om hjemmestyrets muligheder for indsigt i og indflydelse på udbygningen af de danske og amerikanske militære anlæg og den militære infrastruktur i Grønland.

Hvad først angår hjemmestyrets indseende med de militære anlægs funktioner i Grønland, gælder der som udgangspunkt ingen regler, bortset fra princippet om, at sikkerhedspolitikken er et rent rigsansliggende og således hjemmestyret uvedkommende. Det er med andre ord alene regeringen, der har indflydelse på, hvilke funktioner, der varetages fra de eksisterende anlæg i Grønland. Ved Thulebasen og Sdr. Strømfjord-basen er der stationeret danske forbindelsesofficerer, med hvem den amerikanske øverstbefalende skal rådføre sig i alle vigtige lokale anliggender, som berører danske interesser. Forbindelsesofficererne indberetter hjem til forsvarsministeren om disse rådslagninger og om udviklingen i øvrigt, og forsvarsministeren redegør med jævne mellemrum herfor i folketinget. Efter fremkomsten af en række oplysninger i januar 1983 om karakteren af visse anlæg på Thule-basen, rejstes der fra landsstyrets side ønske om en regelmæssig og fyldestgørende orientering om, hvilke funktioner de amerikanske anlæg har, og hvilke strategier de indgår i. Såvidt vides, sker dette nu ved at forsvarsministeren regelmæssigt afgiver en redegørelse direkte til landsstyret.

For så vidt angår hjemmestyrets indflydelse på udvidelse af de eksisterende anlæg og inddragelse af nye arealer i dette øjemed, er hjemmestyret noget bedre stillet. Tildeling af arealer til tekniske installationer, som tjener forsvarsmæssige formål, foretages således i henhold til folketingslov nr. 612 af 12. december 1980 for Grønland om arealanvendelse m.v. af vedkommende rigsmyndighed *efter forhandling med hjemmestyret*. Det er efter ordlyden af bestemmelsen i lovens § 3 uklart, om der skal være *enighed* mellem rigsmyndighederne og hjemmestyret på grundlag af disse forhandlinger, således at ministeren f.eks. skulle være afskåret fra at gennemføre en arealtildeling til et forsvarsmæssigt formål, såfremt hjemmestyret havde modsat sig en sådan tildeling. Hvis enighed ikke forudsættes, må det i hvert fald kræves at ministeren (»rigsmyndigheden«) i et eller andet ubestemt omfang *tager hensyn* til de grønlandske synspunkter, og lader disse indgå i afgørelsen. Der kan med andre ord ikke ses helt bort fra hjemmestyrets tilkendegivelser under forhandlingerne, som altså i et vist omfang er bindende for rigsmyndighederne. – I praksis *tilstræbes enighed* mellem rigsmyndighederne og hjemmestyret, således at en klar og velbegrunnet modstand fra hjemmestyrets side mod en ønsket arealtildeling vil blive taget til følge af ministeren. I overensstemmelse hermed er det i

den grønlandske landstingsforordning nr. 1 af 2. februar 1981 om re-
alanvendelse m.v. fastlagt, at Det grønlandske Landsplanudvalg tilve-
jebringer en sammenfattende fysisk landsplanlægning og gennemfører
denne ved at fastlægge »hovedretningslinjer« for – bl. a. – »omfanget og
beliggenheden af ... forsvarsanlæg ...«. – I praksis vil fremgangsmåden
herefter være den, at der enten fra amerikansk eller dansk side rejses
ønske om tildeling af et nyt areal til forsvarsmæssige formål, som der-
efter gøres til genstand for forhandlinger mellem ministeren og hjem-
mestyret. Hjemmestyret vil under disse forhandlinger forelægge det
pågældende ønske for den eller de berørte kommunalbestyrelser (hvis
arealet ligger inden for den kommunale inddeling). – På grundlag af
kommunalbestyrelsens indstilling vil hjemmestyret fastlægge sin endelige
stillingtagen over for ministeren, der herefter træffer en afgørelse,
som ikke må være uforenelig med hjemmestyrets synspunkter. Hjem-
mestyret fastsætter herefter de nærmere retningslinjer for arealets nøj-
agtige beliggenhed, udstrækning og betingelser for tilslutning til veje,
forsynings- eller afløbsledninger o. lign. – På dette område har hjem-
mestyret således en bedre befæstet mulighed for indflydelse, end når
der er tale om beføjelser over eller kontrol med de eksisterende anlæg i
Grønland.

5. Befolkningens indflydelse – befolkningens sikkerhed

Sikkerhedspolitikken i Grønland har givet anledning til flere heftige debatter – ikke blot i landstinget, men også i folketinget herhjemme. Navnlige to træk er iøjnefaldende ved disse situationer:

For det første at hjemmestyret i realiteten har en utrolig ringe indflydelse på de militære installationers tilstedeværelse, funktion og udvikling. – Det havde kunnet forventes, at der ved etableringen af et hjemmestyre/selvstyre for den grønlandske befolkning var indrømmet en vis medindflydelse på den sikkerhedspolitiske udvikling på samme måde som der blev anerkendt »medejendomsret« på råstofområdet, som sikkerhedspolitikken i høj grad er et produkt af. Man kunne således tænke sig, at hjemmestyret bidrog aktivt til udførelsen af de sikkerhedspolitiske målsætninger for hele det arktiske område, og påtog sig et medansvar for denne udviklings gennemførelse i dansk/grønlandsk regie. En sådan medindflydelse blev imidlertid ikke indrømmet, fordi sikkerhedspolitikken jo var et rigsansliggende i overensstemmelse med princippet om rigsenheden, jfr. ovenfor. Dette er imidlertid uklart. Ud fra rene sikkerhedspolitiske overvejelser ville der intet være til hinder for, at hjemmestyret blev inddraget i beslutningspro-

cessen omkring de sikkerhedspolitiske målsætningers fastlæggelse. Dette ville utvivlsomt være til gensidig fordel for såvel hjemmestyret som for rigsmyndighederne. Den konkrete form for denne deltagelse i den sikkerhedspolitiske beslutningsproces kan tilrettelægges på mange måder; – på dette stadium kunne man tænke sig en fælles grønlandsk-færøsk henvendelse til regeringen med anmodning om optagelse af forhandlinger om, hvorledes det praktiske samarbejde mellem de tre dele af riget skulle tilrettelægges både nationalt og eventuelt i NATO-regie.

For det andet, at hele den danske beslutningsproces om militære anliggender er omgærdet af et til tider overspændt hemmelighedskræmmeri. Under folketingsdebatten om karakteren af de militære anlæg i Grønland var det ikke muligt at få forsvarsministeren til at fremkomme med andet end almindeligheder om de danske myndigheders indseende med forholdene på Thule-basen. Tilsvarende er de officielle redegørelser for vores sikkerhedspolitik under de forsvarspolitiske debatter både i og uden for folketinget indskrænket til absolutte dogmer. Den aktuelle sag om afsløring af et hidtil hemmeligholdt amerikansk radaranlæg på Færøerne bekræfter dette billede. Skiftende danske regeringer har gennem de sidste 30 år alle med flid søgt at værne de militære magthavere imod offentlighedens søgelys, og har i vid udstrækning haft held til at undgå, at sikkerhedspolitiske interesser blev genstand for almindelig løbende debat i befolkningen. Der er naturligvis forskellige grunde til denne lukkethed, men resultatet er, at regeringerne afskærer sig fra at få den støtte bag deres forsvarspolitik hos befolkningen, som kræves den dag, der måtte blive brug for det. Det er velkendt, at offentlighedens kontrol med en given beslutningsproces kan komplicere processen, men herfra er der ingen nødvendig sammenhæng til også at tilsløre præmisserne og beslutningsgrundlaget i processen.

Sammenfattende må det være et alment forsvarspolitisk mål at bevare balancen i det arktiske område og sikre en stabil politisk udvikling, ikke blot økonomisk, men også politisk og kulturelt, i dette område. Disse mål er formentlig prioriteret i NATO. Men faktisk sker der tilsyneladende det stik modsatte: Hele området struktureres og udstyres militært med et massivt potentiel, der langt overstiger, hvad der er nødvendigt for at *forsvare* området som sådan, og som ovenikøbet kan indgå i en målrettet *offensiv* strategi. – Befolkningerne og de lokale myndigheder holdes i uvidenhed, indtil der bliver tilstrækkelig ballade, og dette er det mest velegnede middel til politisk ustabilitet i området. De militære installationer – herunder ikke mindst driften eller vedligeholdelsen af dem – repræsenterer en miljømæssig belastning af

det sårbare arktiske klima, som allerede flere gange har givet anledning til problemer for dyrelivet og befolkningen.

Foreløbig har Grønland truffet beslutning om udmeldelse af EF. Skal Grønland vedblive at være medlem af NATO, bliver det formentlig nødvendigt at sikre hjemmestyret og den grønlandske befolkning større indflydelse på den arktiske sikkerhedspolitik, der i dag fastlægges suverænt af Danmark, Canada, USA og NATO. I modsat fald bliver Grønlands NATO-medlemsskab det næste store konfliktområde, som måske mere end noget andet vil belaste »rigsfællesskabet«.

Noter

1. Hjemmestyret indførtes ved folketingslov i 1979, og består af et folkevalgt lovgivende landsting på 26 medlemmer, samt et af landstinget udpeget landsstyre på 6 medlemmer, der har den administrative myndighed. Landstinget samles 3 gange årligt i 3-4 uger ad gangen.
2. Hjemmestyrekommissionens betænkning, bind 1, s. 18.
3. Forelæggelse i henhold til § 12 skal ske uanset om den pågældende administrative forskrift angår et rent rigsansliggende eller et fællesansliggende.