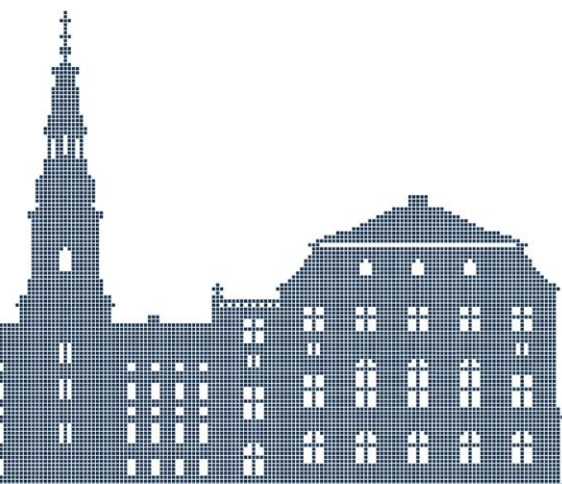


Essay

Politikudvikling, koordination og kontrol i forholdet mellem Danmark og Grønland

Af Mette Marie Stæhr Harder, senior lektor,
Institutionen för statsvetenskap, Karlstad Universitet og
Carlsberg reintegrations postdoc, Det Juridiske Fakultet,
Københavns Universitet



Magtudredningen 2.0



At Grønland og Færøerne har selvstyre på en lang række områder, men stadig ikke kan bestemme i udenrigs-sikkerheds- og forsvarspolitiske anliggender, er nok ikke gået manges næse forbi: Politiske gnidninger med geopolitiske krøller er vigtige—og godt mediestof—og såvel journalister, politikere og forskere kommenterer gerne disse gnidninger.

Udover disse tre politiske områder, har Danmark også ansvaret for en forholdsvis lang række områder i både Grønland og på Færøerne. Dette er områder der, med statsministerens ord, 'har rigtig stor betydning for mange mennesker, men som ikke ofte havner i de danske mediers søgelys' (Folketinget, R10, 19 04 2024). Hvordan politikken på disse områder udvikles, koordineres, og kontrolleres, ved vi – måske derfor - næsten heller intet om, ligesom vi ikke ved meget om hverken det grønlandske eller det færøske politiske system. Magtudredningen er en mulighed for at se nærmere på disse spørgsmål, som direkte influerer på grønlandske og færøske medborgeres hverdag og indirekte også deres opfattelse af Danmark.

Det forhold, at vi anser selvbestemmelse og substidaritet som kerneværdier i det danske demokrati, medfører, at vi skal være sikre på, at disse værdier følges til dørs i alle dele af Riget og Magtudredningen kan spille en vigtig rolle her. Af pladsmangel fokuserer dette essay kun på forholdet Danmark-Grønland, som også bør have udredningens særlige opmærksomhed. Dels fordi Danmark er en tidligere kolonimagt i Grønland, og forholdet mellem de to lande derfor udspilles i et postkoloniale rum præget af dybe, komplicerede og internaliserede magtstrukturer (Andersen 2021), og dels fordi den grønlandske befolkning er et urfolk. Den danske stat har derfor – jf. FN's Erklæring om Oprindelige Folks Rettigheder fra 2007, som Danmark har ratificeret – en række særlige forpligtelser overfor Grønland og det grønlandske folk, som vi bør være sikre på, at vi opfylder.

Selvom Grønland i dag har selvstyre på langt de fleste områder, er der en række politiske områder, hvor det stadig er Danmark, der lovgiver i Grønland. Enkelte af disse kan Grønland ifølge Selvstyreaftalen fra 2009 ikke hjemtage. Det gælder blandt andet det udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske område, og andre områder, som normalt hører under den føderale magt i føderale regeringssystemer, som for eksempel, statsborgerskab, Højesteret, valuta- og pengepolitik. Udover disse områder, gælder det også områder, som Grønland endnu ikke har hjemtaget, selvom aftalen formelt giver

mulighed for dette. Det gælder blandt andet områder som kriminalforsorg, politi, domstolsvæsenet, luftfart, udlændingeområdet og sikkerhed til søs.

Ifølge Selvstyreaftalen mellem Danmark og Grønland, skal Grønland afholde alle udgifter, der er forbundet med et område, når dette hjemtages. Inden for de 15 år, som er gået, siden man lavede Selvstyreloven, har Grønland kun hjemtaget to områder. Grundet den økonomiske overtagelsesmodel og det tempo, hvormed man indtil videre er lykkedes med at hjemtage disse områder, synes det ikke helt omsonst at formode, at mange af disse områder også i den nærmeste fremtid vil høre under Danmark.

At et politikområde 'hører under Danmark' betyder, at det er Danmark, der bestemmer og finansierer den grønlandske politik og offentlige standard på dette område. Det betyder også, at initiativer til ny lovgivning – såfremt man følger logikken for, hvordan dette normalt foregår – formelt tages af danske regeringer, hvorefter de bliver behandlet, diskuteret og formodentligt vedtaget i Folketinget.

Demokratiske og praktiske udfordringer

At beslutninger, der skal gælde i Grønland – og i en række sager *kun* skal gælde i Grønland – besluttet i og af Danmark, medfører to demokratiske udfordringer.

For det første er det klart, at ideen om, at et land – og her en tidligere kolonimagt – træffer beslutning om lovgivning i et andet land, skurer mod principper om nærdemokrati, lokal forankring og individets selvbestemmelse. For det andet bevirker det forhold, at hovedparten af Grønlands befolkning er et oprindeligt folk, at Danmark er særligt forpligtet til at høre og samarbejde med befolkningen og dens politiske institutioner (jf. blandt andet FN's Erklæring om Oprindelige Folks Rettigheder fra 2007).

Udover dette medfører beslutningsmodellen ganske givet mere praktiske udfordringer, som skal ses i lyset af de to første udfordringer. Det oparbejdede lovgivningsefterslæb i Grønland, hvor lovgivningen enten ikke er up to date med de standarder, man har i resten af Riget eller de grønlandske ønsker, kan givetvis ses som et symptom på dele af dette. Som eksempel på dette efterslæb kan nævnes, at det først blev ulovligt at køre uden sikkerhedssele i Grønland i 2008, ligesom politikredsreformen, der blev lavet i Danmark i 2007, først blev udmøntet i Grønland sidste år (se Gammeltoft-Hansen, Klinge og Lind Benhardt 2021 for beskrivelse af lignende problemer på udlændinge-

området) I interviews, som jeg har foretaget med både nuværende og tidligere medlemmer af Inatsisartut (det grønlandske parlament) og Naalakkersuisut (den grønlandske regering), støder jeg desuden ofte på beretninger om, hvordan man ikke kan få den danske regering til at fremlægge lovforslag på vigtige områder. På samme måde påpeger flere af de personer, jeg har interviewet, problemer med at få vigtig information om de aktuelle sagsområder fra den danske statsadministration.

I Danmark er man opmærksom på problemet med lovefterslæb, og i sin redegørelse om Rigsfællesskabet 2024 forklarede statsministeren, at man – i samarbejde med den grønlandske regering – er i færd med at danne sig overblik over *'udestående i lovgivningsarbejde og lignende i relation til Grønland og Færøerne'* (Statsministerens beretning, R10 28 02 2024). Man er med andre ord ved at rydde op. De fleste, der har prøvet at rydde op, har imidlertid nok erfaret, at medmindre man har en plan for, hvordan rodet undgås i fremtiden, så vil rodet – som var det givet af en naturlov – indfinde sig igen. Det kræver viden om blandt andet den offentlige forvaltning, kontrol og politikudvikling i begge lande.

Samarbejdet i udenrigs- og sikkerhedspolitiske spørgsmål

I kølvandet på blandt andet Grønlands voksende sikkerhedspolitiske rolle er spørgsmålet om Danmark og Grønlands samarbejde indenfor de udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske områder den del af de to landes relation, som vi ved mest om (se blandt andet Gad 2012; Gad, Wæver og Jacobsen 2024; Jacobsen 2019) (). I forlængelse heraf har forskere kunnet pege på metoder, hvorpå koordinering og kontrol på tværs mellem de to lande kunne blive bedre (Olsvig og Gad 2020; Søby Kristensen og Mortensgaard 2022).

Spørgsmålet om, hvordan koordinering og inddragelse af aktører på tværs af Rigsfællesskabet helt praktisk foregår, ved vi imidlertid ikke meget om. Det gælder på det politiske, men især på det administrative niveau. På samme måde ved vi kun meget lidt om, hvordan grønlandsk udenrigspolitik bliver besluttet og formuleret i praksis, herunder den interne koordinering mellem partier i Naalakkersuisuts skiftende flertalsregeringer samt Inatsisartuts kontrollerende rolle.

De grønlandske medlemmer i Folketinget

På de politikområder, der sorterer under Danmark, er det Folketinget, der lovgiver og regeringen, som udsteder forordninger og fremsætter lovforslag. Ifølge Selvstyreloven skal et dansk lovforslag, eller et udkast til et dansk administrativt forskrift, som skal kunne gælde i Grønland, sendes til Naalakkersuisut, før det bliver fremsat i Folketinget. I de tilfælde, hvor et lovforslag *kun* skal gælde i Grønland, skal den danske regering vente, til man har hørt fra Grønland, før man fremsætter forslaget i Folketinget. Hvordan den politikafstemmende proces forløber i praksis, ved vi, som jeg vender tilbage til nedenfor, intet om.

Da Folketinget altså træffer beslutning om love på de områder, som Grønland ikke har hjemtaget, udgør det en central arena for forholdet mellem Danmark og Grønland. Siden 1953 har Grønland valgt to medlemmer til det danske Folketing. Sammen med Folketinget som arena, er disse to medlemmer – deres handlinger og den måde, de tiltales på og behandles på i tinget – helt centrale i forholdet mellem Danmark og Grønland. For det første spiller de og Folketinget en stor symbolsk rolle i Rigsfællesskabet. Aktuelt illustreres dette udmærket af spørgsmålet om de grønlandske medlemmers mulighed for at tale grønlandsk fra Folketingets talerstol, idet dette – herunder gengivelser af, hvem der sagde hvad og hvordan i debatten, samt Præsidiets formelle løsninger – har været genstand for en medieinteresse, der langt overstiger den Folketingets proceduremæssige praktikaliteter normalt får.

Folketinget er imidlertid ikke kun interessant pga. dets rolle som symbolsk arena for forholdet mellem Danmark og Grønland. Helt konkret danner det også ramme om den løbende, offentlige samtale mellem repræsentanter fra de to landes befolkninger på en måde, som alternativet – den diplomatisk regeringsførelse, der foregår bag lukkede døre, i taler og ved fælles pressekonferencer – ikke gør. Folketinget udgør med andre ord den folkelige – eller borgernære – komponent i de to landes politiske relation.

Rent indholdsmæssigt er de grønlandske medlemmers ageren i Folketinget også af betydning. Det gælder ikke mindst fordi de – via udvalgsposter, folketingsspørgsmål samt samarbejde med de danske partigrupper – har direkte mulighed for at kontrollere den danske regering på vegne af det grønlandske folk. I Folketinget kan de grønlandske medlemmer desuden sætte spørgsmål på den danske dagsorden, ligesom deres

tilsyneladende øgede adgang til tværpolitiske forhandlinger kan give dem indflydelse på ny lovgivning herunder fordelingen af økonomiske midler.

Mine igangværende studier af de grønlandske medlemmers rolle og arbejde viser, at de – ikke overraskende – særligt beskæftiger sig med de områder, hvor Danmark har direkte indflydelse i Grønland. I særdeleshed arbejder man med udenrigs- og forsvarspolitikken – ligesom man traditionelt har beskæftiget sig meget med de grønlandere, der bor i Danmark. Det sidstnævnte kalder statskundskabsforskningen for 'surrogatrepræsentation', og studier viser, at også parlamentsmedlemmer med urfolks baggrund i det Canadiske parlament repræsenterer medlemmer af deres folk, selvom disse formelt tilhører andre parlamentsmedlemmers valgkreds (Harder 2024).

Dansk herskerstrategi?

De Nordatlantiske medlemmer er formelt helt ligestillet med danske folketingsmedlemmer. De har således samme formelle redskaber og muligheder for at påvirke politikken, der føres i hele riget. Samtidig er det klart, at der hersker en række normer og uformelle standarder for, hvordan de skal arbejde, og hvad de bør og ikke bør beskæftige sig med. Ikke mindst forhold som regeringsdannelser og clearingssystemet kan nævnes her, og spørgsmålet om, *'hvorvidt man plejer at blande sig i spørgsmål, der særligt angår Danmark'*, tages ofte op af folketingsmedlemmer, der kan forvente at komme i minoritet, hvis de grønlandske medlemmer tager stilling. Inden for statskundskabsforskningen kan dette benævnes som en form for 'herskerstrategi' (Ås 1979; Holter 1976).

Spørgsmålet om, hvorvidt et urfolk bør have direkte repræsentation i et lands nationale parlament, optager befolkningen i flere lande og særligt i Canada har det været diskuteret. Fordi den oprindelige befolkning udgør langt størstedelen af den grønlandske befolkning, minder den grønlandske repræsentation i Folketinget i praksis om den model for urfolks repræsentation, der er på dagsordenen flere steder i omverdenen. Her kan omverdenen altså lære af vores erfaringer – ligesom vi bør tage de overvejelser, der præger debatten i andre lande, til efterretning. For eksempel påpeger Josefsen, der forsker i samisk repræsentation i Norge, at direkte repræsentation af den samiske befolkning i det norske Storting (som ikke findes i dag) ville medføre uklarhed omkring hvem, der taler for den samiske befolkning i Norge – de samer, der er valgt til det samiske parlament, eller de samer, der er valgt til det norske parlament af samerne

som folk (Josefsen 2003, 34–35) Jeg er stadig ved at færdiggøre den del af min analyse, der beskæftiger sig med dette spørgsmål, og kan i skrivende stund alene bemærke, at det ser ud til, at netop denne problematik kommer til udtryk i mine data. Desuden ser den – til en vis grad – ud til at være relateret til, hvorvidt et grønlandsk folketingsmedlem tilhører et parti, der sidder i regering hjemme eller et parti, der er i opposition til denne regering.

Hvad vi mangler at vide

Forholdet mellem de grønlandske politikere i Danmark og i Grønland fører mig til spørgsmålet om, hvad vi mangler at vide om relationen mellem Danmark og Grønland for at kunne eliminere de demokratiske og praktiske udfordringer i denne relation, så godt som det er muligt – de historiske og strukturelle problemstillinger taget i betragtning.

For det første ved vi meget lidt om det grønlandske politiske system - om den måde, hvorpå politik i Grønland udvikles, aftales, implementeres og kontrolleres fra demokratisk side. Vi ved med andre ord meget lidt om, hvordan Inatsisartut, Naalakkersuisut og den grønlandske forvaltning fungerer (se dog Ackrén 2016; Binderkrantz og Leth Jakobsen 2008; Petersen 2003), ligesom vi ved meget lidt om de politiske partier, partipolitisk koordinering og vælgeradfærd (se dog Ackrén 2015; Andersen og Tonsgaard 2003)). Særligt, når vi sammenligner med den store mængde litteratur, der er skrevet om samer i Norge og Sverige, som vi normalt sammenligner os med, er vores uvidenhed slående (se for eksempel Josefsen og Saglie 2024; Mörkenstam, Dahlberg og Nilsson 2021; Mörkenstam, Selle og Valkonen 2022; Nilsson 2020; Nilsson, Dahlberg og Mörkenstam 2022 for nogle af de nyere udgivelser; Saglie og Berg 2020; Saglie, Berg-Nordlie og Pettersen 2021).

For det andet ved vi som nævnt meget lidt om de områder, der ikke angår det udenrigs- og sikkerhedspolitiske, men som Danmark har ansvaret for. Herunder er ikke mindst spørgsmålet om interaktion mellem den danske og den grønlandske forvaltning, de danske og grønlandske politikere og det grønlandske civilsamfunds rolle vigtig: Vi må vide, hvordan politik udvikles, hvordan agendaen sættes, hvordan beslutninger tages, og hvordan den demokratiske kontrol på disse områder, inddrager det grønlandske civilsamfund. Herunder hvordan den vigtige inddragelse af Inatsisartut og Naalaakersuisut forløber, når lovforslag og forslag til administrative beslutninger

formuleres, og hvordan kontrollen med den danske forvaltning forløber og koordineres på tværs af landegrænser.

Hvad angår Folketinget er der – for det tredje – adskillige aspekter, som ligger hen i mørket. Særligt vigtigt er her den måde, hvorpå de danske folketingsmedlemmer arbejder med grønlandske spørgsmål, som endnu ikke er blevet systematisk belyst.

Litteratur

- Ackrén, Maria. 2015. The Political Parties in Greenland and Their Development, i *States Falling Apart? Secessionist and Autonomy Movements in Europe*, red. Eva Maria Belser, Alexandra Fang-Bär, Nina Massüger og Rekha Oleschak Pillai. Stämpfli Verlag, 317–35.
- Ackrén, Maria. 2016. Public Consultation Processes in Greenland Regarding the Mining Industry. *Arctic Review* 7(1): 3–19. doi:10.17585/arctic.v7.216.
- Andersen, Chris. 2021. Indigenous Studies in North America, i *Routledge Handbook of Critical Indigenous Studies*, red. Brendan Hokowhitu, Aileen Moreton-Robinson, Linda Tuhiwai-Smith, Chris Andersen og Steve Larkin. Oxon: Routledge, 9–23.
- Andersen, Thomas og Ole Tonsgaard. 2003. Vælgermagt i Grønland, i *Demokrati og magt i Grønland*, red. Gorm Winther. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Ås, Berit. 1979. De 5 herskerteknikker : Om ufarliggjøring av undertrykkerens våpen. *Årbog for kvinderet 1979*. 55–88.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær og Mads Leth Jakobsen. 2008. Grønlandiseret forvaltning - Når politiske visioner møder en etnisk sammensat forvaltning. *Grønlandsk kultur- og samfundsforskning 2008-09*. 239–56.
- Gad, Ulrik Pram. 2012. Greenland Projecting Sovereignty: Denmark Protecting Sovereignty Away, i *European Integration and Postcolonial Sovereignty Games: The EU Overseas Countries and Territories*, red. Rebecca Adler-Nissen og Ulrik Pram Gad. London: Routledge.
- Gad, Ulrik Pram, Ole Wæver og Marc Jacobsen. 2024. Conclusion: Learning from Greenland in Arctic Security, i *Greenland in Arctic Security: (De)Securitization Dynamics under Climatic Thaw and Geopolitical Freeze*, red. Marc Jacobsen, Ole Wæver og Ulrik Pram Gad. Michigan: University of Michigan Press, 310–49.
- Gammeltoft-Hansen, Thomas, Sune Klinge og Therese Lind Benhardt. 2021. "Grønland som flygtningeland - udlændingeretlige og folkeretlige implikationer. *Juristen* 2: 57–64.
- Harder, Mette Marie Stæhr. 2024. Arctic Indigenous Representation in National Parliaments. *The Polar Journal* Online 16 05.
- Holter, Harriet. 1976. Om kvinneundertrykkelse, mannsundertrykkelse og hersketeknikker, i *Kvinnekunnskap*, red. Thordis Støren og Tone Schou Westlesen. Oslo: Gyldendal, 61–82.

- Jacobsen, Marc. 2019. Arktis: Grønlands strategiske arena for større udenrigspolitisk suverænitet. *Politica* 51(4): 485–506.
- Josefsen, Eva. 2003. *The Sami and the national parliaments: Channels of political influence*. Iwgja.
- Josefsen, Eva og Jo Saglie. 2024. The Sámi Parliament in Norway: A ‘Breaking in’ Perspective. *The Polar Journal* online 24 april.
- Mörkenstam, Ulf, Stefan Dahlberg og Ragnhild Nilsson, red. 2021. *Sametingsval 2017*. Stockholm: Santérus förlag.
- Mörkenstam, Ulf, Per Selle og Sanna Valkonen. 2022. Who Are “We, the People”? A Comparative Analysis of the Right to Register in the Sámi Electoral Roll in Finland, Norway and Sweden, i *The Sámi World*, red. Sanna Valkonen, Áile Aikio og Siggja-Marja Magga. London: Routledge.
- Nilsson, Ragnhild. 2020. The Consequences of Swedish National Law on Sámi Self-Constitution: The Shift from a Relational Understanding of Who Is Sámi toward a Rights-Based Understanding. *Ethnopolitics* 19(3): 292–310.
- Nilsson, Ragnhild, Stefan Dahlberg og Ulf Mörkenstam. 2022. Den samiska väljarkåren i val till Riksdagen. Deltagande och partival. *Statsvetenskaplig tidskrift* 124(3): 592–621.
- Olsvig, Sara og Ulrik Pram Gad. 2020. *Forældede kommunikationslinjer undergraver legitimitet når danmark fører udenrigspolitik for Grønland ... Og Omvendt*. København: DIIS.
https://pure.diis.dk/ws/files/3886687/For_Idede_kommunikationslinjer_undergraver_legimitet_DIIS_PB_Dec_2020.pdf
- Petersen, Hanne. 2003. Magt og myndighed, i red. Gorm Winther, *Demokrati og magt i Grønland*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Saglie, Jo og Johannes Berg. 2020. Political Cleavages in Indigenous Representation: The Case of the Norwegian and Swedish Sámediggis. *Nationalism & Ethnic Politics* 26(2): 105–25.
- Saglie, Jo, Mikkel Berg-Nordlie og Torunn Pettersen, red. 2021. *Sámi Parliamentary Elections: Identity, Participation, Party Politics*. Norway: Cappelen Damm Akademisk.

Søby Kristensen, Kristian og Lin Alexandra Mortensgaard. 2022. *Rigsfællesskabets arktiske militærstrategiske problemkompleks*. København: Djøf Forlag og Center for Militære Studier.

Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

Dette essay er en del af tema 2 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan:

Hvad er vilkårene for Folketingets arbejde i det 21. århundrede?"

Kommissoriet for Magtudredningen 2.0 afspejler en opfattelse af et stigende pres på folketingsmedlemmerne og en stigende kompleksitet i lovgivningsarbejdet. Dette tema sætter fokus på folketingsmedlemmerne og deres arbejdsvilkår, motivationer og forståelser og spørger, i hvilken grad disse udgør en udfordring for demokratiets legitimitet og levedygtighed. Temaet handler om, hvilke motivationer og problemforståelser (eksempelvis opfattelser af politiske emner og borgerne) der driver de folkevalgte, samt hvordan magtforholdene er i de parlamentariske processer. Temaet undersøger også, i hvilken grad ændrede rammevilkår som personificering og professionalisering udfordrer politikernes mulighed for at levere effektiv og retfærdig problemløsning. Sidstnævnte handler både om de enkelte politikeres arbejdsvilkår og systematiske skævheder i muligheden for at udføre hvervet på tværs af f.eks. køn, socioøkonomi og etnicitet.