



FREE ASSOCIATION I GRØNLAND VIL KRÆVE SVÆRE VALG

Det forfatningsudkast, den grønlandske forfatningskommission fremlagde 28. april 2023 nævner ikke eksplicit 'Free Association'. Men i bemærkningerne til §44 åbnes for suverænitetsafgivelse ikke bare til internationale organisationer, men også til andre stater for eksempel inden for rammen af en 'Free Association'. Og §46 beskriver mulighed – men også begrænsninger – for samarbejde om sikkerheds- og forsvarspolitik.

Det er endnu uklart, hvilken skæbne forfatningsudkastet får; det skal diskuteres på Inatsisartutts efterårssamling 2023. Forfatningens chance for at slippe igennem en folkeafstemning vil øges betragteligt, hvis det står klart for vælgerne, hvilke aftaler et selvstændigt Grønland kan regne med at få med Danmark eller andre lande. Det kan være aftaler om økonomi, forsvar, grønlænderes rettigheder i

ANBEFALINGER

- Der er behov for en mere nuanceret debat i Grønland om de juridiske, politiske og økonomiske muligheder og udfordringer baseret på erfaringerne fra den håndfuld lande, som har Free Association.
- Befolkning og politikere i Grønland må gøre op med sig selv, hvad en Free Association-aftale skal indeholde, for at man både kan føle sig som et ligeværdigt selvstændigt folk og samtidig i nødvendigt omfang samarbejde med andre om at løfte de opgaver, befolkningen og omverdenen kræver af en stat.
- Danske politikere kan bidrage til, at Grønland opfatter forholdet til Danmark som mere ligeværdigt ved at indgå konstruktiv i debatten om Free Association og hvilke elementer, der kunne være acceptable for Danmark.

udlandet, eller støtte til velfærdsservice i Grønland. Før sådanne aftaler kan forhandles, må de grønlandske politikere dog træffe en række svære valg.

Free Association på dagsorden i Grønland siden 1990'erne

Free Association kom på den grønlandske politiske dagsorden tilbage i 1990'erne. Officielle grønlandske delegationer besøgte Cook Øerne, som har en Free Association-aftale med New Zealand, for at søge inspiration. Igen da Selvstyrekommissionen i starten af 00'erne undersøgte alternativer til Hjemmestyret, var Free Association højt på ønskesedlen fra grønlandsk side.

FREE ASSOCIATION SOM AFKOLONISERINGSMODEL

FN's Generalforsamling beskrev i 1960 tre muligheder for afkolonisering:

- Uafhængighed som en uafhængig suveræn stat
- Integration i en anden stat
- Free Association med en anden stat.

Da Grønland i 1953 blev indlemmet under den nye danske grundlov, var Free Association etableret og accepteret som afkoloniseringsmodel, idet flere tidligere britiske kolonier havde indgået Free Association-aftaler. Disse lande har siden ophævet aftalerne og er nu uafhængige suveræne stater. Fem tidligere kolonier har i dag Free Association, og de enkelte aftaler er skræddersyet til at matche den tidligere koloni og kolonimagts krav og behov. Også Gibraltar og Puerto Rico, hvis status stadig er koloni-lignende, diskuterer Free Association.

Det grønlandske ønske om Free Association mellem Danmark og Grønland blev under selvstyreforhandlingerne bremset af, at en sådan aftale ikke kunne rummes under den danske grundlov. Den danske position var, at Free Association skulle forhandles mellem to selvstændige stater, så det ville kræve, at Grønland blev selvstændigt. Det er også udgangspunktet for de grønlandske overvejelser.

Siden er en del grønlandske politikere fortsat med at tale og skrive om Free Association - i polemik med danske politikere og som en del af debatten i

Inatsisartut og i grønlandske valgkampe. Den røde tråd i debatten har været, at Free Association opfattes som en måde, hvorpå Grønland kan opnå anerkendelse som ligeværdig.

Modstridende formål med Free Association

Siden indlemmelsen i Danmark i 1953 har grønlændere haft dansk statsborgerskab. En del af baggrunden for de grønlandske krav om Free Association er den lukkede, forhastede og mangelfuldt oplyste proces, da Grønland blev integreret under den danske grundlov i 1953. Med kort frist blev kun Landsrådet hørt, og man blev aldrig præsenteret for muligheden for Free Association. Uden at være spurgt ved en folkeafstemning, fik grønlænderne dansk statsborgerskab ved indlemmelsen. Derfor kan det virke paradoksalt, at det indtil for nylig ikke eksplicit har været diskuteret, om Free Association skal betyde, at grønlændere ikke længere skal være danske statsborgere.

I forlængelse heraf har der været modstridende idéer om, hvordan Free Association ville sikre grønlændernes adgang til for eksempel uddannelses- og sundhedsinstitutioner i Danmark. Skulle Free Association sikre dansk statsborgerskab og dermed adgang til de danske institutioner, eller skulle Free Association garantere særlig adgang for grønlændere som ikke-statsborgere?

Tilsvarende er Free Association i nogle tilfælde blevet italesat som et middel til at reducere den danske stats rolle i leveringen af velfærd og andre ydelser i Grønland. I andre tilfælde er Free Association blevet beskrevet som en måde at sikre netop disse ydelser og i en højere kvalitet.

I nogle udlægninger er Free Association blevet fremstillet som en vej til at give Grønland retten til at købe og betale for bestemte ydelser fra Danmark. I andre indlæg har formålet med modellen været at sikre strømmen af danske subsidier efter formel selvstændighed.

En gennemgående vision er, at Free Association vil give Grønland mulighed for at deltage selvstændigt i de internationale forhandlinger og organisationer, der er vigtigst for Grønland: FN, Arktisk Råd, De Olympiske Lege og forskellige forvaltningsorganer for havressourcer bliver ofte nævnt.



... der er kun flertal for selvstændighed, hvis velfærden er sikret. Det vil kræve klarhed over hvilke konkrete aftaler, Grønland ønsker med omverdenen. Og klarhed over om Danmark eller andre er interesserede i at indgå i de aftaler, Grønland ønsker sig.



Men når det kommer til et centralt statsanliggende som forsvars- og sikkerhedsområdet, har meldingerne igen været modsatrettede. Nogle har fremhævet sikkerheds- og forsvarspolitik som områder, hvor suverænitet bør deles under Free Association. For andre er hele pointen med at overgå til Free Association at få fuld suverænitet over netop disse følsomme områder. Forfatningsudkastet indeholder særligt på forsvars- og sikkerhedsområdet ganske klare begrænsninger på, hvordan, hvor meget og under hvilke betingelser suverænitet kan deles eller outsources som led i en Free Association-aftale.

Mulige partnere

En hjørnesten i FN's udvikling af Free Association som model for afkolonisering er, at en aftale altid beror på konkrete forhandlinger. Der er ingen one-size-fits-all-model. Det bliver også tydeligt, når man dykker ned i aftalerne for de fem lande, som aktuelt indgår i Free Association. Muligheden for at kunne indgå en aftale afhænger af, hvor langt de to parter er villige til at komme hinanden i møde.

UDKAST TIL FORFATNINGEN FOR GRØNLAND

(Uddrag af Forfatningskommissionens bemærkninger)

Til §44, stk. 2 ...Naalakkersuisut må aldrig afgive beføjelser til en anden stat eller mellemstatslig organisation, uden stadig at have mulighed for at udøve indflydelse på beslutninger, der påvirker Grønland og det grønlandske folk på de områder, hvor beføjelser afgives.

Til §46, stk. 3 Suveræniteten og forsvaret af Grønland skal sikres på en sådan måde, at Grønlands territoriale integritet ikke krænkes, og at samfundets demokrati opretholdes, og borgernes trygge meningsfulde liv kan føres.

Til §46, stk. 4 ... Samarbejde med andre stater og/eller mellemstatslige organisationer på sikkerheds- og forsvarsområdet, må aldrig krænke grønlandske borgere og eventuel delegering af kompetence skal altid kunne trækkes tilbage. Naalakkersuisut skal altid have mulighed for at deltage i afgørelser truffet i relation til forsvaret og sikkerheden af Grønland.



Formand for forfatningskommissionen Ineqi Kielsen, formand for Naalakkersuisut, Múte B. Egede og formand for Inatsissartut, Kim Kielsen holdt taler ved ceremonien i april, hvor Grønlands forfatningsudkast blev præsenteret. Foto Merete Lindstrøm, Sermitsiaq.AG

Oprindeligt blev Free Association af grønlandske fortalere beskrevet som en vej til at sikre gode og solidariske forbindelser mellem Grønland og Danmark. Men senest er modellen blevet fremhævet som en mulighed for, at Grønland kan finde andre partnere; USA, Canada, Island og Norge er nævnt.

Men den mest oplagte partner at indlede forhandlinger med vil være Danmark. I to årtier har de danske myndigheder imidlertid ikke været villige til at diskutere mulighederne for en Free Association-aftale med Grønland, fordi den er blevet anset for at være hypotetisk. Tidligere danske statsministre har udelukket, at bloktilskuddet kan fortsætte, hvis Grønland forlader kongeriget. Den position er blevet mindre konsistent i de senere år, og den nuværende danske statsminister har nægtet at kommentere bloktilskuddets fremtid i forhold til både grønlandsk selvstændighed og eventuel Free Association.

Sikkerhedspolitik og sikkerhedsinteresser vil være et værdifuldt aktiv for Grønland ved eventuelle fremtidige forhandlinger. Grønlands geografiske placering og ændringerne i forholdet mellem stormagterne betyder, at USA har stor interesse i Grønland. Det samme gælder dermed indirekte for NATO og Danmark. Det er muligt, at Grønland vil foretrække at samarbejde direkte med USA i stedet for indirekte gennem Danmark. Pituffik-basen (tidligere kendt som Thule Air Base) og Grønlands placering midt imellem Rusland og USA gør det sandsynligt, at USA vil have stor interesse i en sådan aftale. Men de Free Association-aftaler, USA har indgået i Stillehavet, og som også primært er motiveret af militære interesser, indeholder vidtgående bestemmelser om amerikansk vetoet og baserettigheder, der formentlig ikke alle kan rummes indenfor de begrænsninger, det grønlandske forfatningsudkast opstiller i sin nuværende form.

Vejen frem

At få vedtaget en egen forfatning kan have stor symbolsk og politisk betydning. Men erfaringen fra andre ø-samfund under afkolonisering er, at uden bred opbakning kører processen af sporet. Grønlandske meningsmålinger viser konsekvent, at der kun er flertal for selvstændighed, hvis velfærden er sikret. Det vil kræve klarhed over hvilke konkrete aftaler, Grønland ønsker med omverdenen. Og klarhed over om Danmark eller andre er interesserede i at indgå i de aftaler, Grønland ønsker sig. Klare svar kan man kun få ved at formulere krav og ønsker tydeligt. Og bred opbakning vil gøre det sværere for Danmark at sige nej.

GRØNLANDS VIGTIGSTE VALG

- Skal en aftale om Free Association give fortsat dansk statsborgerskab til grønlandere, eller skal rettigheder i Danmark sikres på andre måder?
- Er målet at sikre, at det nuværende niveau for danske tilskud og services opretholdes, eller tværtimod at de udfases?
- Hvor meget er et selvstændigt Grønland villig til at afgive kontrol med udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik?

Forfattere: Mikkel Underlin Østergaard, cand.mag. i Arktiske Studier, tidligere sekretær for Inatsisartuts Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske udvalg (mikkelunderlin@gmail.com)
Rasmus Leander Nielsen, lektor, Ilisimatusarfik / Grønlands Universitet (raln@uni.gl)
Ulrik Pram Gad, seniorforsker, Dansk Institut for Internationale Studier (ulpg@diis.dk)

Forside: Istockphoto

Denne publikation er en del af Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på DIIS.

Teksten er en omskrivning af et længere, engelsksproget Working Paper, der kan tilgås her:
<https://da.uni.gl/media/kdrh205k/nasiffik-working-paper-no-2.pdf>

