

GRØNLANDS STILLING I RIGET - OG UDADTIL

Af afdelingschef *Finn Nielsen*

Før vor nye grundlov af 5. juni 1953 trådte i kraft, var Grønland som bekendt en koloni. Dette medførte, at den dagældende grundlovs enkelte bestemmelser for så vidt ikke gjaldt for Grønland. Grundloven havde kun gyldighed for Grønland i den forstand, at kolonien var undergivet det i grundloven angivne almindelige danske statsstyre.

Den lovgivende, den udøvende og den dømmende myndighed, repræsenteret ved henholdsvis rigsdagen, kongen og højesteret, havde således funktioner at udøve også i forhold til Grønland.

De almindelige danske love gjaldt principielt ikke for Grønland, medmindre det udtrykkeligt var angivet i loven, eller det som følge af lovens hele karakter fremgik, at den også omfattede Grønland. Man antog således, at indfødsretslovgivningen også omfattede grønlændere, og i en skrivelse af 27. marts 1926 fra indenrigsministeriet blev det udtrykkeligt fastslået. - For grønlænderne gjaldt derfor som hovedregel den grønlandske ret, en ret, som i det væsentlige var uskreven.

Danskere i Grønland (og enkelte grønlændere - især de tjenestemandsansatte) var derimod efter den gamle styrelseslov af 1925 undergivet danske love i det omfang, de lod sig overføre til forholdene i Grønland.

Det vil altså sige, at der var to befolkningsgrupper, der faktisk levede efter hver sit sæt retsregler.

Grønlænderne havde ikke stemmeret til rigsdagen, ligesom de ej heller kunne vælge repræsentanter til de to ting.

I det udvalg, som i 1945 blev nedsat af statsministeren, og hvori også det grønlandske landsråd var repræsenteret, drøftede man spørgsmålet om en grønlandsk repræsentation i rigsdagens grønlandsudvalg. Udvalget vedtog, at en egentlig fast grønlandsk repræsentation i grønlandsudvalget ikke kunne anses for formålstjenlig. Der var derimod enighed om, at landsrådet skulle udpege en stående delegation, der i påkommende tilfælde kunne stå til disposition for grønlandsudvalget, for så vidt udvalget enten selv måtte ønske en kontakt til den grønlandske befolkning,

eller landsrådene gennem denne delegation måtte ønske at rette henvendelse til grønlandsudvalget.

Den i 1948 nedsatte grønlandskommission gik i sin betænkning af 28. februar 1950 i overensstemmelse med landsrådets ønske ind for, at landsrådet burde have repræsentanter i rigsdagens grønlandsudvalg. Da landsrådet selv havde udtalt, at det ikke fandt, at tiden var inde til, at den grønlandske befolkning blev repræsenteret i den danske rigsdag, tog kommissionen dette til efterretning. Kommissionen mente imidlertid at måtte pege på, at selvom spørgsmålet om en sådan repræsentation for tiden ikke måtte være aktuelt, kunne udviklingen dog medføre, at denne indstilling ændrede sig. Kommissionen henstillede derfor til den dasiddende forfatningskommission at ville overveje i det nye grundlovsforslag at optage en paragraf, som gav den almindelige lovgivningsmagt kompetence til at ordne Grønlands statsretlige forhold. Ved at medtage en sådan bestemmelse undgik man en ny grundlovsændring på et senere tidspunkt.

Ved den lovgivning, som blev gennemført i 1950, fik landsrådet adgang til at udpege 2 tilforordnede til grønlandsudvalget (§ 24 i lov nr. 271 af 27. maj 1950 om landsråd og kommunalbestyrelser).

Allerede på det grønlandske landsråds møde i 1951 fremkom nuværende folketingsmand Augo Lynge med et forslag om, at grønlænderne blev direkte repræsenteret i den danske rigsdag. Dette ønske blev drøftet i et særligt udvalg under forfatningskommissionen i juli-august 1952, hvor det principielt blev vedtaget, at grundloven skulle omfatte også Grønland.

Forslaget blev forelagt for landsrådet i september 1952, og efter enstemmig tilslutning fra landsrådets side blev det af regeringen medtaget i grundlovsforslaget, at grundloven skulle omfatte alle dele af Danmarks rige, altså også Grønland.

Kun på 2 punkter af uvæsentlig betydning er der taget forbehold for Grønlands vedkommende. Det ene vedrører grundlovens § 71, stk. 3, hvorefter enhver, der anholdes, indenfor 24 timer skal stilles for en dommer, idet der her er tilføjet en bemærkning om, at denne bestemmelse på grund af de stedlige forhold kan fraviges for Grønlands vedkommende.

Den anden bestemmelse er § 86, hvor der står, at valgretsaldere til de kommunale råd og menighedsrådene er den for valg til folketinget til enhver tid gældende. For Færøernes og Grønlands vedkommende fastsættes valgretsaldere til disse råd dog ved lov eller i henhold til lov.

Den grønlandske repræsentation i folketinget omtales i grundlovens § 28, hvori det udtales, at folketinget udgør en forsamling bestående af højst 179 medlemmer, hvoraf 2 medlemmer vælges på Færøerne og 2 i Grønland. Herved blev der umiddelbart sikret Grønland en væsentlig større repræsentation i folketinget, end



De grønlandske folketingsmænd gjorde et stærkt indtryk under møderne i F. N. i New York. Ovenfor ses fra venstre folketingsmand Augo Lynge, kontorchef P. P. Sveistrup, departementschef Eske Brun og folketingsmand Fr. Lynge.

det grønlandske folketal rent matematisk berettigede til. Ved det første folketingsvalg efter grundlovsvedtagelsen blev de grønlandske folketingsmedlemmer valgt af gennemsnitlig 4.700 vælgere, medens der i det egentlige Danmark i gennemsnit krævedes 15.400 vælgere til et mandat.

Medens forholdet før grundloven af 1953 som nævnt principielt lå således, at ingen love gjaldt for Grønland, undtagen det udtrykkeligt var angivet, er forholdet efter grundlovens vedtagelse dette, at love, der herefter vedtages i folketinget, omfatter Grønland, medmindre de udtrykkeligt indeholder bestemmelse om det modsatte, eller det af lovens indhold klart fremgår, at den vil være uden virkning for Grønland, f. eks. en lov om ekspropriation til jernbanestrækninger el. lign.

Forholdet er altså ikke det, som mange - navnlig ikke-jurister - har troet, at hele det danske lovkompleks umiddelbart trådte i kraft for Grønland samtidig med grundlovens vedtagelse.

Nogle af de mest fundamentale bestemmelser i grundloven omtaler borgernes frihedsrettigheder, såsom den personlige frihed, boligens ukrænkelighed, religions-

frihed, fri undervisning, ytringsfrihed, foreningsfrihed og forsamlingsfrihed samt ejendomsrettens ukrænkelighed. Selvom disse frihedsrettigheder ikke gjaldt for Grønland før 1953, havde Grønlands administration dog altid handlet, som om disse rettigheder gjaldt, og for så vidt var der altså intet epokegørende nyt for grønlænderne ved den nye grundlov udover det, at disse rettigheder nu udtrykkeligt blev grundlovsmæssigt fastslået.

Under et demokratisk styre er forholdet normalt det, at bestemmelser, som borgerne skal adlyde, bør være udfærdigede som love og altså vedtaget af parlamentariske forsamlinger. Kongelige anordninger eller ministerielle bekendtgørelser kan dog også udfærdiges, men i så fald må det ske med hjemmel i vedtagne love.

Før grundlovens vedtagelse gjaldt imidlertid for Grønland en almindelig anerkendt regel om, at forskrifter for Grønland kunne udfærdiges også uden lovmæssig hjemmel ved kgl. anordning og ministeriel bekendtgørelse. Det var dog en forudsætning, at der ikke tidligere var lovgivet inden for det pågældende område, for hvis dette var tilfældet, kunne ændringer eller tilføjelser naturligvis kun gives i lovform. (Det kan her oplyses, at den første lov for Grønlands vedkommende kom i 1905 omhandlende kirken og skolevæsenet).

Om den anordningsmæssige myndighed fortsat gælder efter den nye grundlov har været genstand for nogen tvivl.

I grønlandsadministrationen er man nærmest af den opfattelse, at denne myndighed fortsat består, idet det for en række mindre væsentlige områder må anses for hensigtsmæssigt, at der fortsat kan gives bestemmelser i form af anordninger eller ministerielle bekendtgørelser for Grønlands vedkommende, uden at hele lovapparatet nødvendigvis skal sættes igang. Det siger dog sig selv, at denne anordningsmyndighed bør udøves med den største varsomhed.

Medens professor Poul Andersen i sin nye statsforfatningsret udtaler, at denne anordningsmyndighed formentlig ikke består mere, synes professor Max Sørensen vist nærmest at være af samme opfattelse som ministeriet i en artikel „Le Statut Juridique du Groenland“ i „Revue Juridique et Politique de L'Union Française“ (1953).

Under alle omstændigheder må det dog her erindres, at der på en række felter i de senere år er lovgivet for Grønland enten ved særlige love for denne landsdel eller ved love, der som omfattende hele riget også gælder for Grønland. Alene af denne grund er behovet for og muligheden for at udøve den anordningsmæssige bemyndigelse derfor mindre end før.

I det foregående har den mere *lovgivningsmæssige* side af spørgsmålet været berørt. Med hensyn til *administrationen* af Grønland gør der sig det specielle gældende, at

der her er oprettet et særligt ministerium, hvor praktisk talt alle sager vedrørende Grønland behandles. Under Grønlandskommissionen blev det meget drøftet, om de grønlandske anliggender burde behandles af de respektive fagministerier eller varetages af et centralt organ. Kommissionen gik meget stærkt ind for den sidste løsning, idet kommissionen navnlig pegede på, at det var en absolut forudsætning for gennemførelsen af de forslag, der blev fremsat, at disse blev ført ud i livet gennem et centralt organ. Kommissionen pegede dog samtidig på, at dette centralorgan burde stå i intim kontakt med fagministerierne f. eks. gennem snævre kontaktudvalg med repræsentanter for den grønlandske centralledelse og det pågældende fagministerium.

Selvom der i den forløbne tid af og til har rejst sig røster for at fordele de grønlandske sager på de respektive fagministerier, synes udviklingen at have givet kommissionen ret i dens betragtning. Af hensyn til den bedst mulige koordination af reformarbejdet må det synes rigtigt, at opbygningen i Grønland i en årrække fremover fortsat ledes gennem et centralt organ.

I Grønland er den øverste administrative myndighed landshøvdingen, der dog på en række felter har delegeret sin myndighed til lokale personer, i første række kærnerne. Kærnerne er ansat af staten og varetager en række statsopgaver foruden deres virksomhed som sekretærer for kommunalbestyrelserne.

Det kommunale selvstyre er ikke nyt i Grønland. Allerede omkring midten af det 19. århundrede blev der indført et vist selvstyre, der gradvis blev udvidet med love i 1908, 1912 og 1925. Efter den nugældende lov af 27. maj 1950 er der et fælles landsråd for hele Vestgrønland, og Vestgrønland er blevet opdelt i 16 kommuner, der administreres af egentlige kommunalbestyrelser. Der gælder principielt samme regler for valgret og valgbarhed til landsråd og kommunalbestyrelser som til de kommunale råd i det øvrige Danmark.

Med hensyn til landsrådets beføjelser er det i § 7 i loven af 27. maj 1950 om landsråd og kommunalbestyrelser udtalt, at alle regeringsforslag til love indeholdende bestemmelser, der udelukkende vedrører Grønland, forinden de forelægges rigsdagen (nu folketinget), skal forelægges landsrådet til betænkning. Ligeledes skal alle love eller forslag til administrative regler, der har særlig betydning for det grønlandske samfund, forinden de sættes i kraft i Grønland, forelægges landsrådet til betænkning. Har forelæggelse i de enkelte tilfælde på grund af tvingende omstændigheder ikke kunnet finde sted, skal loven eller de administrative regler snarest tilstilles landsrådet til udtalelse.

Landsrådets betænkning vil endvidere såvidt muligt være at indhente over andre sager, der må antages at være af betydning for Grønlands velfærd.

Løvrigt træffer landsrådet beslutning i de sager, som lovgivningsmagten eller regeringen måtte overlade til landsrådet at træffe beslutning i. Det kan således nævnes, at landsrådet har besluttende myndighed med hensyn til anvendelsen af de indtægter, som skaffes tilveje i henhold til loven om indførselsafgifter i Grønland, og at landsrådets besluttende myndighed i særlig grad kommer til udtryk inden for den grønlandske socialforsorg. Da landsrådet som følge af de geografiske forhold kun samles til ordinært møde een gang om året, bliver afgørelser i løbende sager truffet af et af landsrådet nedsat permanent forretningsudvalg.

Endelig kan landsrådet over for regeringen fremsætte forslag, herunder forslag om bevillinger, stille forespørgsler og indgive besværinger vedrørende alle offentlige anliggender, der ikke er henlagt til landsrådets afgørelse.

De grønlandske kommunalbestyrelser administrerer indenfor de enkelte kommuner de kommunale opgaver, ikke mindst socialforsorgen, og deres arbejdsområde kan på mange måder sammenlignes med kommunalbestyrelsernes arbejdsområde i det øvrige Danmark.

I Nordgrønland og Østgrønland er et helt tilsvarende kommunalt selvstyre ikke gennemført endnu. Befolkningen i disse områder har dog også indflydelse på styret af lokale anliggender gennem de såkaldte distriktsråd.

På grund af de geografiske forhold og de kommunikationsmæssige vanskeligheder har nord- og østgrønlænderne endnu ikke valgret til landsråd eller folketinget. Når de praktiske muligheder foreligger, kan disse rettigheder dog efter de gældende love tillægges dem ad administrativ vej, således at en ny lovgivning altså ikke er nødvendig.

Grønlands stilling udadtil.

Principielt gælder det naturligvis her, at Grønland som en del af det danske rige i udenrigspolitisk henseende indtager ganske samme stilling som de øvrige landsdele i Danmark. Før grundloven var forholdet det, at traktater, som Danmark afsluttede med andre lande, kun omfattede Grønland, såfremt det udtrykkeligt var angivet i traktaterne (altså ganske parallelt med den ovenfor omtalte lovgivningsmæssige situation). Efter grundlovens ændring omfatter traktater, som indgås af Danmark, også Grønland, medmindre der udtrykkeligt er taget forbehold (eller hvis det af hele karakteren af traktaten fremgår, at den ikke omfatter Grønland, eksempelvis en traktat om kornproduktion el. lign.).

I enkelte henseender kan man måske sige, at Grønland har en ganske særlig udenrigspolitisk interesse, og her skal først omtales forholdet til Norge:

Umiddelbart efter den første verdenskrig opstod der uoverensstemmelser mellem Danmark og Norge om Nordøstgrønland. I 1923 fandt der drøftelser sted i

Oslo imellem en dansk og en norsk forhandlingsdelegation. I den danske delegation deltog en repræsentant for hvert af de 4 politiske partier.

Resultatet af forhandlingerne blev et forslag til en overenskomst og en protokol, hvis hovedindhold var, at de to lande hver for sig forbeholdt sig deres principielle standpunkter, det danske standpunkt: at hele Grønland var dansk, og det norske standpunkt: at visse ubeboede dele af Grønland ikke var undergivet nogens suverænitet og således kunne være genstand for okkupation f. eks. af Norge.

I overenskomsten blev endvidere optaget bestemmelser, der regulerede forskellige aktuelle stridsspørgsmål, navnlig fangstforhold, spørgsmål om meteorologiske stationer, radiostationer m. v.

Overenskomsten blev underskrevet den 9. juli 1924 efter at være vedtaget med Venstres og socialdemokraternes stemmer mod de konservative og de radikale. Der var rundt om i landet en vis modvilje imod overenskomsten, hvilket bl. a. gav sig udslag i en protestadresse, som fik ca. 70.000 stemmer.

Overenskomstens artikel 9 bestemmer, at den skal gælde uopsigeligt i 20 år fra 10. juli 1924 med forlængelse for tilsvarende tidsrum, medmindre den er opsagt af en af parterne mindst 2 år før udløbet af 20 års perioden, det vil altså sige, at overenskomsten for så vidt løber på ubegrænset tid, men med en opsigelsesmulighed hvert 20. år.

I 1931 tilspidsedes situationen ved den norske okkupation af visse dele af Østgrønland. Sagen blev indbragt for den faste voldgiftsdomstol i Haag. Ved denne domstols afgørelse den 5. april 1933 blev det fastslået, at hele Grønland var dansk. Derved bortfaldt også grundlaget for det norske principielle standpunkt. Den overenskomst, som Danmark og Norge havde indgået i 1924, forblev dog naturligvis i kraft, og de norske rettigheder til fangst, radiostationer m. v. måtte respekteres.

Den første opsigelsesmulighed af den indgåede overenskomst forelå indtil 10. juli 1942. Inden denne dato kunne overenskomsten have været opsagt til 10. juli 1944. Da både Danmark og Norge på dette tidspunkt var besat, blev de to landes regeringer enige om at udsætte denne opsigelsesmulighed, således at den stadig skulle være gældende efter krigen.

I 1945 blev der optaget foreløbige forhandlinger, og i 1946 blev det aftalt, at fristen skulle løbe endnu et år, således at den kunne opsiges senest den 10. juli 1947 til den 10. juli 1949. Inden den 10. juli 1947 blev der truffet aftale om, at ingen af parterne skulle opsiges traktaten ved denne lejlighed. Der blev dog samtidig truffet en ordning om forskellige problemer, som man fra dansk side var interesseret i at få løst, navnlig adgangen til fra dansk side at udstede fredningsbekendtgørelser. Fra nordmændenes side anerkendtes den danske ret hertil (man lovede dog fra dansk side at konsultere den norske regering på forhånd) samt til

at kontrollere videnskabelig virksomhed i Grønland. Norge anerkendte således ved denne lejlighed uofficielt den danske suverænitet over hele Grønland, som der iøvrigt ikke har været nogen tvivl om siden dommen i Haag.

Krigen i 1940-45 bragte Grønland ind i verdenssituationen på en meget central måde. Indtil da havde man jo altid betragtet Grønland som et meget afsides liggende territorium, men den udvikling, som nu fandt sted indenfor flyvningen, ændrede dette synspunkt totalt.

Under krigen kom Grønland således ikke mindst til at spille en stor rolle som mellemlandingsstation for overførelsen af flyvemaskiner fra Amerika til Europa.

Den 9. april 1941 indgik minister Kauffmann i USA på Danmarks vegne en overenskomst med USA om Grønlands forsvar, og USA bekræftede ved denne lejlighed Danmarks suverænitet over øen.

Det blev i overenskomsten fastslået, at Grønlands forsvar var af vital betydning for både Danmark og USA. USA fik tilladelse til at oprette militære anlæg i Grønland, og der blev udpeget visse forsvarsområder, hvor amerikanske tropper kunne stationeres.

Overenskomsten skulle forblive i kraft, indtil der var enighed om, at „de nuværende farer for det amerikanske kontinents fred og sikkerhed var ophørt.“

Overenskomstens opsigelsesklausul var således lidt vagt formuleret, men Amerikanerne havde efter krigen i realiteten formindsket den militære aktivitet i Grønland meget væsentligt, da der i tilslutning til den stigende internationale spænding indtrådte et vendepunkt dels med Danmarks tiltrædelse af NATO-pagten, dels med Korea-krigens udbrud. På baggrund heraf blev der den 27. april 1951 som et led i NATO-pagten undertegnet en to-sidig overenskomst mellem den danske og den amerikanske regering om forsvaret af Grønland.

Der blev i denne overenskomst truffet nærmere bestemmelser om oprettelsen af fælles forsvarsområder i Grønland og om, hvorledes ansvaret for driften og vedligeholdelsen af forsvarsområderne skulle fordeles mellem de to regeringer. Der blev ligeledes truffet aftale om den danske øverstkommanderendes forhold til kommandanterne på de forskellige forsvarsområder, og om ret til fra amerikansk side at forsyne de tropper, der blev stationeret, med nødvendigt materiel, samt om ret til fri adgang til transport mellem de forskellige forsvarsområder.

Den amerikanske regering forpligtede sig til at vise tilbørlig respekt for alle love, bestemmelser og sædvaner, som vedrørte den stedlige befolkning og Grønlands almindelige administration samt til i enhver henseende at bestræbe sig for at undgå, at der mellem amerikansk personel og den stedlige befolkning fandt nogen som helst forbindelse sted, som de danske myndigheder ikke anså for ønskelig.

Iøvrigt indeholder overenskomsten forskellige bestemmelser om jurisdiktion, skattefrihed m. v. for amerikanske statsborgere. Med hensyn til varighed og opsigelse gælder NATO-pagtens regler.

Grønlands stilling som koloni forud for vedtagelsen af den nye grundlov medførte, at Danmark i overensstemmelse med F. N.-pagtens artikel 73 e. var forpligtet til årligt at indsende oplysninger om økonomiske, sociale og undervisningsmæssige forhold i Grønland til Forenede Nationer. Denne forpligtelse gjaldt for alle kolonimagter, indtil kolonierne havde opnået et „fuldt mål af selvstyre“. I overensstemmelse hermed har Danmark i årene fra 1948-54 årlig indsendt beretninger til F. N. vedrørende Grønland.

Efter grundlovsvedtagelsen, hvorved Grønland statsretligt m. v. var blevet lige-stillet med den øvrige del af det danske rige, meddelte den danske regering F. N., at man herefter ville ophøre med at indsende beretninger vedrørende Grønland. I F. N.s generalforsamling blev dette standpunkt taget til efterretning praktisk talt eenstemmigt, og i udenrigspolitisk henseende indtager Grønland herefter ikke nogen særstilling inden for det danske rige i forhold til Forenede Nationer.

Mere som et kuriosum kan det nævnes, at der fra visse sider i Island har været gjort krav gældende om islandsk suverænitæt over Grønland, og den islandske regering nedsatte i 1948 en kommission til nærmere at undersøge dette spørgsmål. Kommissionen, der iøvrigt aldrig er blevet taget højtideligt her i landet, afgav i november 1952 en betænkning, der konkluderede i, at der ikke forelå tilstrækkeligt grundlag til fra islandsk side at gøre retskrav gældende på Grønland.

Fra islandsk side har man vel navnlig været interesseret i at opnå ret til at udøve erhverv i Grønland, især i forbindelse med fiskeriet. Sådanne rettigheder ville islændingene have haft på lige fod med danske statsborgere i medfør af forbundslovens § 6. Ved opsigelsen af forbundsloven er disse rettigheder samtidig bortfaldet.

Der er i det foregående nævnt de tilfælde, hvor Grønland udenrigspolitisk frembyder en særlig interesse. Men som tidligere nævnt er Grønlands udenrigspolitiske stilling naturligvis ganske den samme som de øvrige landsdele i det danske rige.