



Grønland – på vej til en styrket udenrigspolitisk indflydelse

Heine Andersen
Speciale
Afdeling for Arktisk Samfundsvidenskab og Økonomi
Vejleder: Uffe Jakobsen, Professor, MSO
December 2021

Abstract

Title: Greenland – towards increased influence on foreign policy.

Within the timeframe from 1953, when the status for Greenland as a colony to Denmark altered into becoming a Danish County within the Kingdom of Denmark, and up till now, year 2021, Greenland has developed its own foreign policy within the restraints formed by the Danish constitution and the Greenlandic Self-Government Act. In what way can Greenland obtain even more influence on the Kingdom of Denmark's foreign policy with respect to Greenland and the Arctic?

The aim with my thesis is, to pay attention to the status for Greenland's involvement in foreign policy at present within its quest to gain more influence, and to become recognized as an equal partner to Denmark in carrying out the Kingdom of Denmark's foreign policy in the Arctic. Furthermore, to identify matter of subjects, that could be taken into consideration, in order to meet Greenland's requirements to obtain essential influence on their own foreign policy.

With reference to the theory about political room for manoeuvres (in Danish: Handlerumsmodellen), I have used Nikolaj Petersen's theories to this subject, where it is looked upon, as a triangle that consists of three dimensions: inner factor, outer factor and level of ambitions. Further, as Greenland is not a state, I chose to divide inner factor into two: Internal political matters within Greenland, and internal matters within the Kingdom of Denmark. Thus adding a fourth dimension expanding the triangle to a square in order to explaining the Greenlandic room for political manoeuvres.

The method for my thesis is to use a critical approach with reference to a methodological perception. Data sources for this paper are based on interviews, articles from newspapers, media and reports relevant to political opinions and statements regarding the Kingdom of Denmark's foreign policy in the Arctic.

My these identifies, that Greenland has not yet become recognized as an equal partner to Denmark with reference to foreign policy in the Arctic, although Greenland in general has become more influence. A perspective to this concludes, that consensus among Greenlandic politicians would contribute to a more stable behaviour when it comes to announce

Heine Andersen
Grønland – på vej til en styrket udenrigspolitisk indflydelse
Samfundsvidenskab
Ilisimatusarfik 2021

Greenland's intent within foreign policy. It also concludes that, taking advantage of the newly created forum for discussions of foreign-, security- and defence-policies within the Kingdom of Denmark, in order to initiate further discussions, might on the long term lead into the fact, that Greenland would be further recognised as an equal partner to Denmark regarding foreign affairs.

Forsidebillede: Maleri af Wilfred Glud (1872-1946) der skildrer Thorvald Stauning og stænderne. Billedet er malet i 1936. Maleriet er fra kolonitiden, hvor grønlænderen i modsætning til islændingene og færingerne blev fremstillet som et barn. Der er således ikke tale om et ligeværdigt partnerskab. Der kan drages paralleller til nutidens selvstyrelov, hvoraf det fremgår, at loven bygger ønsket om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt.

Maleriet ejes af Arbejdernes Landsbank, og er for tiden udlånt til Arbejdermuseet. Arbejdernes Landsbank har givet tilladelse til, at jeg kan anvende det som forsidebillede.

Indhold

Abstract.....	1
1 Indledning	6
1.1 Problemformulering.....	9
1.2 Formål	9
1.3 Specialets afgrænsning	10
2 Teori.....	10
2.1 Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig – Småstatsteori	11
2.1.1 Smartstat.....	12
2.1.1.1 Politisk indhold.....	13
2.1.1.2 Diplomatisk form.....	13
2.1.1.3 Smartstatens egen rolle	13
2.2 Adaptationsteori – Dansk udenrigspolitik efter den kolde krig	13
2.3 Handlerumsteori	15
2.4 Teoretisk ramme for analysen	18
3 Metode og design	20
3.1 Kort introduktion til videnskabsteoretisk paradigmer	20
3.1.1 Positivismen	21
3.1.2 Hermeneutik	22
3.1.3 Kritisk teori.....	22
3.1.4 Konstruktivismen	23
3.1.5 Valg af paradigme	23
3.2 Konkret metode i undersøgelsen.....	24
3.2.1 Indsamling af data ved hjælp af litteratur og interviews	24
3.2.2 Interviewguide og kriterier for valg af interviewpersoner	25
3.2.3 Planlægning etiske overvejelser og gennemførelse af interviews	25
3.2.4 Transskriberingsmetode	26
4 Historisk tilbageblik fra Grønlands indlemmelse i Kongeriget 1953 og frem til indførelse af grønlandsk selvstyre 2009	27
4.1 Rigsfællesskabet.....	27
4.1.1 Grundloven	29
4.1.2 Vejen til grønlandsk hjemmestyre og hjemmestyreordningen.....	32

4.1.2.1	Hjemmestyrets forfatningsmæssige stilling.....	35
4.1.2.2	Hjemmestyrets udenrigspolitiske kompetence	36
4.1.2.3	Grønlands udmeldelse af EF.....	37
4.1.2.4	Fuldmagtsordningen	37
4.1.2.5	Sammenfatning - Hjemmestyrets udenrigspolitiske indflydelse.....	38
4.1.3	Loven om selvstyre i Grønland.....	39
4.1.3.1	Selvstyrets udenrigspolitik – i relation til selvstyreloven og praksis heraf..	40
4.1.3.2	Sammenfatning – Selvstyrets udenrigspolitiske indflydelse inden for rigsfællesskabets rammer	42
5	Analyse Handlerum - Grønlands udenrigspolitik	43
5.1.1	a) Analyse - Ydre begrænsninger der udgøres af andre staters politik og det internationale system	43
5.1.1.1	a1)Ydre begrænsninger der udgøres af USA's politik	45
5.1.1.2	a2) Indre begrænsninger der udgøres af Kinas politik	47
5.1.1.3	Sammenfatning Ydre begrænsninger der udgøres af andre staters politik og det internationale system.....	49
5.1.2	b) Analyse - Indenrigspolitiske begrænsninger og muligheder for den officielle udenrigspolitik	50
5.1.2.1	b1) Indenrigspolitiske begrænsninger – internt i Grønland.....	50
5.1.2.2	b2) Indenrigspolitiske begrænsninger – internt i rigsfællesskabet	53
5.1.2.3	Sammenfatning De indenrigspolitiske begrænsninger og muligheder for den officielle udenrigspolitik.....	58
5.1.3	Analyse Beslutningstagerens ambitionsniveau i den officielle udenrigspolitik ..	59
5.1.3.1	Interviews af landspolitikere.....	62
5.1.3.2	Sammenfatning – Beslutningstagerens ambitionsniveau i den officielle udenrigspolitik	71
5.1.4	Sammenfatning – Grønlands udenrigspolitiske handlerum.....	72
6	Diskussion af analyse og metode.....	77
6.1	Diskussion - Ydre begrænsninger der udgøres af andre staters politik og det internationale system	78
6.2	Diskussion – Internt i Grønland - De indenrigspolitiske begrænsninger og muligheder for den officielle udenrigspolitik.....	79
6.3	Diskussion – Internt i rigsfællesskabet - De indenrigspolitiske begrænsninger og muligheder for den officielle udenrigspolitik.....	80
6.4	Beslutningstagerens ambitionsniveau i den officielle udenrigspolitik.....	82
6.5	Sammenfatning af analyse og diskussion	83
6.6	Diskussion af metode.....	84
6.6.1	Reliabilitet	85
6.6.2	Validitet.....	86

Heine Andersen
Grønland – på vej til en styrket udenrigspolitisk indflydelse
Samfundsvidenskab
Ilisimatusarfik 2021

6.6.3	Generaliserbarhed	86
7	Konklusion	86
8	Perspektivering	88
	Bibliografi.....	90
	Bilag	95

1 Indledning

Ved at følge den politiske udvikling samt tilhørende debatter i Inatsisartut såvel som i medierne, bliver man som borger her i Grønland også tilskuer til diskussionen vedrørende et selvstændigt Grønland. De grønlandske partier har alle deres holdning til emnet, både i relation til hvorvidt det i hele taget er en proces der skal føres ud i livet, men også til hvilken grad af hastighed dette bør realiseres. Uanset hvilken model der skal ligge til grund herfor, er det min opfattelse, at der i Inatsisartut er generel enighed om, at det forudsættes, at Grønland skal opnå en selvåren økonomi, for at kunne nå dette mål. Det vil sige, at Grønland forinden skal opnå uafhængighed af bloktilskuddet fra Danmark, som for nuværende er en økonomisk styrende faktor for opretholdelsen af det Grønlandske samfund. For at nå hertil, skal Grønlands økonomi ændres fra den nuværende enstrengede økonomi primært baseret på fiskeindustrien, til også at omfatte øvrige områder der kan udvikles til at blive givtige indtægtsområder for Grønland, eksempelvis inden for mineraler. Dette blandt andet gennem indgåelse af aftaler med internationale investorer og aftagere. Denne proces foregår allerede i dag, men ikke uden Danmarks kendskab hertil, idet indgåelse af sådanne aftaler, fra dansk side kan anses at få karakter af, at være en del af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. I sådanne tilfælde vil indgåelse af aftaler mellem Grønland og udenlandske parter ikke foregå uden dansk indblanding. I Grundlovens § 1 står der, at *”Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks rige”*. Af grundloven §19, stk. 1, fremgår det også, at rigets udenrigs- og sikkerhedspolitik varetages af Danmark på vegne af hele kongeriget. Denne konstruktion kan derfor i visse situationer medføre en begrænsende effekt i forhold til udviklingen af Grønlands økonomi samt egen udenrigspolitik. Sådanne begrænsninger har i den senere årrække også forårsaget flere uoverensstemmelser mellem Folketinget i København og Selvstyret i Nuuk, med dette til følge, at Danmark kan synes at stå mindre stærkt i sin udenrigspolitik når det omhandler Arktis.

Grundet klimaforandringerne med afsmeltninger og nye adgangsveje i Arktis som følge heraf, har der gennem de senere år været en støt stigende global interesse i Grønland og Arktis som helhed. Denne støt stigende interesse ses som værende kommerciel såvel som udenrigs- og sikkerhedspolitisk. Når det kommer til det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, så er den grønlandske indflydelse for nuværende af begrænset karakter, idet der her er tale om emner der ikke kun har grønlandsk interesse, men derimod af interesse for hele rigsfællesskabet. Til

trods for at Grønland siden 2009 har haft selvstyre, så er områderne udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke omfattet af selvstyreloven, men derimod af grundloven af 1953, der pointerer, at dette kun kan udføres fra dansk side på vegne af hele rigsfællesskabet. En nærmere uddybning af Selvstyrelovens bestemmelser, beføjelser og rammer vedr. udenrigsanliggender fremgår af afsnit. 4.1.3 Loven om selvstyre i Grønland. Med grundloven som omdrejningspunkt, kan dette indledningsvist tolkes som om, at grønlandsk indflydelse på det udenrigspolitiske område fortsat vil være af mindre betydning. Ikke desto mindre ses relationen landende imellem i rigsfællesskabet at være påvirkelig af udenrigspolitiske forhold, hvis fx Danmark vælger at tage teten uden en grønlandsk medinddragelse. I sådanne tilfælde kan Danmark opnå en styrket indflydelse på den internationale arena med Grønland som løftestang, men risikerer samtidig også spændinger i rigsfællesskabet, hvilket fx kan medvirke til et grønlandsk ønske om, at fremskynde processen hen imod selvstændighed. Såfremt der fortsat ønskes et Rigsfællesskab i balance uden interne spændinger mellem Grønland og Danmark, vil Grønland til egen fordel kunne benytte sig af den stigende internationale interesse for Arktis herunder Grønland. Eksempelvis har Grønlands påbegyndelse af konstruktionen af atlantlufthavne i Nuuk og Ilulissat samt en mindre lufthavn i Qaqortoq med et reduceret brug af atlantlufthavnen i Kangerlussuaq som følge heraf, fået stor interesse fra USA. Dette skal ses i lyset af Grønlands strategiske placering i forhold til især USA, der i forvejen har militære installationer i Grønland. Med en øget politisk spænding mellem Rusland og NATO-landene, og en øget tilstedeværelse af russiske militære enheder i den russiske del af Arktis, er der fra amerikansk side over for Grønland og Danmark ytre vilje til at medvirke til investeringer i de grønlandske lufthavnsbyggerier. I skrivende stund er det ikke offentliggjort hvilke eksakte investeringer der er tale om, men det må formodes, at disse investeringer skal kunne anvendes til såvel kommerciel brug, såvel som militær brug i relation til fx Thulebasen i nord. Med reference til et ønske fra dansk side om et godt forhold i rigsfællesskabet, ses Grønland ikke at stå ude på sidelinjen mens forhandlinger og aftaler indgås med USA.

På tilsvarende vis er der kommercielle interesser i minedrift, især i Sydgrønland. Dette såvel omkring evt. udvinding af uran og sjældne jordarter. Til trods for, at dette er et hjemtaget område, kan eksempelvis en kinesisk interesse også relateres til det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, hvorved grundloven ”retfærdiggør” en dansk indflydelse på

grønlandske forhold. På tilsvarende vis, er der fra USA udtrykt bekymring omkring en stigende kinesisk interesse i Grønland, som begrundes med risiko for økonomisk afhængighed af Kina i en sådan grad, at Kina herved kan få en øget indflydelse på grønlandske forhold. En opsummering af ovennævnte forhold peger på, at store nationer som eksempelvis USA udviser stor interesse i Grønland, og at Grønland i stadig større grad inkluderes i dialoger relateret hertil.

Fra dansk side ses der et fortsat ønske om at bevare et stærkt og stabilt rigsfællesskab. Sideløbende er der efter min opfattelse også en dansk villighed til, at lade såvel Grønland som Færøerne få øget indflydelse på dansk udenrigspolitik der vedrører grønlandsk og færøsk område, idet eksempelvis Kongerigets nuværende arktiske strategi står til fornyelse. Her involveres Grønland og Færøerne i højere grad i modsætning til tidligere i den politiske målsætning i forhold til blandt andet en fælles udenrigspolitik der vedrører Arktis. Denne villighed sås også at komme til udtryk ved den danske udenrigsministers besøg i Grønland i efteråret 2019, hvor fokus lå på drøftelserne om, hvorledes grønlandske interessesfærer sikres medinddraget i udførelsen af dansk udenrigspolitik. Som et resultat heraf, blev der medio 2021 oprettet et Udenrigs-, Sikkerheds- og Forsvarspolitisk Kontaktudvalg, hvoraf det af kommissorium herfor fremgår, at disse tre emner kan diskuteres med Grønland og Færøerne i ramme af rigsfællesskabet. Ikke desto mindre, så er grønlandsk medindflydelse i udenrigspolitik, et emne der med jævne mellemrum dukker op den politiske debat i Grønland. Uagtet divergerende holdninger hertil, så arbejdes der fra grønlandsk side på, at opnå en selvåren økonomi, hvor særligt udenrigsområdet spiller en væsentlig rolle i forbindelse med udviklingen af handelsområdet i et internationalt forum. Dette fokus afspejles blandt andet i udviklingen af grønlandske repræsentationer, der nu omfatter kontorer i København, Bruxelles, Washington, Reykjavik og den senest oprettede i Beijing. Grønland har en partnerskabsaftale med EU, hvormed Grønland af Danmark har fuldmagt til at forhandle direkte med EU, under forudsætningen af, at der udelukkende er tale om forhold der relaterer sig til Grønland og ikke den øvrige del af kongeriget.

Hvis der skal gøres status over, hvor langt Grønland er nået inden for udviklingen af sin egen udenrigspolitik, så vil interview til avisen Sermitsiaq af tidligere Naalakkersuisoq for udenrigsanliggender, Steen Lyng, give et godt indblik heri set ud fra et grønlandsk perspektiv. Med en overskrift der lyder *”Vi skal have afgørende indflydelse på hvad der*

vedrører Grønland”, fulgt op af en indledning der påpeger, at Danmark i mange tilfælde der vedrører Grønland, har truffet beslutninger hen over hovedet på grønlænderne, så fås hurtigt det indtryk, at man fra grønlandsk side ikke er tilfreds med sin nuværende indflydelse (Krarup 2020, 4-5). Her henvises fx til et indgået handelssamarbejde i vestnordisk råd i 2017 mellem Grønland, Færøerne og Island, som så efterfølgende af Danmark egenrådigt blev erklæret ugyldigt. Steen Lyng påpeger, at såfremt sammenhængskraften i rigsfællesskabet skal styrkes, eller i det mindste bevares, så skal en sådan fremgangsmåde ændres, således at Grønland og Færøerne fremover tages med på råd.

Overordnet set, arbejder Selvstyrets koalition for uafhængighed fra Danmark og mod selvstændighed, uden en fastlagt dato herfor. I mellemtiden ønskes der fra koalitionens side et så tæt samarbejde som muligt med Danmark og øvrige lande som har en interesse i, at udvikle og styrke den grønlandske økonomi. Uagtet hvor tæt eller fjernt en sådan selvstændighed ligger, så ønskes der fra grønlandsk side ikke at fravælge Danmark, men derimod at få flere samarbejdspartnere, baseret på en mere formaliseret samarbejdsform med et øget handlerum. Grønland ønsker ikke kun at være en høringspart i udenrigspolitiske anliggender der vedrører grønlandske forhold, men derimod at opnå udenrigspolitisk selvbestemmelse.

Med afsæt i disse mange ovenstående aspekter, ønsker jeg med mit speciale at belyse udviklingen inden for rigsfællesskabets udenrigspolitik set fra et grønlandsk perspektiv, med de muligheder og begrænsninger der ligger i regi af rigsfællesskabet, og om mulige scenarier, hvor Grønland som en del af rigsfællesskabet hermed kan få forøget sin udenrigspolitiske medindflydelse.

1.1 Problemformulering

Med mit speciale ønsker jeg at besvare følgende problemformulering:

Hvordan kan Grønland opnå større indflydelse på rigsfællesskabets udenrigspolitik der relaterer sig til Grønland og Arktis?

1.2 Formål

I mit speciale ønsker jeg at få belyst det udenrigspolitiske handlerum Grønland som en del af rigsfællesskabet, kan agere i. I forhold til min problemformulering, så vil jeg med denne opgave søge at belyse, hvilke tiltag Grønland kan gøre, for at opnå større udenrigspolitisk indflydelse inden for de nuværende rammer, i relation til Grønland og Arktis.

1.3 Specialets afgrænsning

Udenrigspolitik i forhold til specialet skal forstås som rigsfællesskabets evne til opnå indflydelse på omverden i forhold til Arktis, fx i forhold til lande som er medlemmer eller observatører i Arktisk Råd. Ved anvendelsen af begrebet grønlandsk udenrigspolitik, skal dette forstås som værende i rammen af rigsfællesskabets udenrigspolitik og dets indflydelse på internationale aktører, der har interessesfære i Grønland og Arktis.

Jeg er bevidst om, at emner som udenrigs- og sikkerhedspolitik er to områder som er tæt forbundne med hinanden. I specialet vil jeg udelukkende analysere problemstillingen i forhold til Grønlands udenrigspolitik. Herudover vil jeg ikke behandle emnet omkring Grønlands partnerskabsaftale med EU, ud over i indledningen at rette opmærksomhed på, at Grønland inden for visse områder, har opnået en styrkelse i sin udenrigspolitiske indflydelse.

I tidsmæssigt perspektiv vil specialet strække sig fra 1979 med Hjemmestyrets indførelse og fremefter, med vægt på udviklingen efter 2009 hvor Grønland opnåede selvstyre.

Med afsæt i ovenstående vil specialet analytisk set afgrænses i forholdet til rigsfællesskabets udenrigspolitik som beskrives i afsnit 2.4 Teoretisk ramme for analysen.

2 Teori

Specialets problemformulering kan i sagens natur virke forholds let at analysere og svare på, idet der af Statsministeriets hjemmeside blandt andet fremgår, at Grønland med indførelse af selvstyreordningen har fået mulighed for overtage ansvaret for en række sagsområder (Statsministeriet 2020), dog med den undtagelse, at dette ikke gælder for en række områder, herunder udenrigspolitikken (Statsministeriet 2009). Så det korte svar vil være: Grønland kan ikke få ansvaret for udenrigspolitikken, ej heller selv om dette drejer sig om forhold der overvejende er grønlandsk relaterede. Virkelighedens verden er dog langt fra så enkel som beskrevet ovenfor med hensyn til en analyse af muligheder for grønlandsk indflydelse på udenrigspolitikken. En analyse af problemstillingen forudsætter derfor indsigt i interne grønlandske forhold, interne forhold i rigsfællesskabet herunder grønlandsk historie gående fra indlemmelse i rigsfællesskabet og frem til den senmoderne grønlandske samfundsudvikling samt indsigt i Grønlands relationer til andre stater. Disse parametre spiller alle hver især med deres særegne mekanismer en rolle i grønlandsk udenrigspolitik, som vil blive beskrevet med en given teori. Ved anvendelse af teori for dette speciale, har jeg taget

udgangspunkt i teorier for dansk udenrigspolitik efter den kolde krig (H. Larsen 2017). Idet udenrigspolitik i Grønland ikke er hjemtagne områder, samt det faktum at hverken grundloven eller selvstyreloven giver hjemmel til at Grønland kan føre sin egen udenrigspolitik, er grønlandsk indflydelse herpå af en meget begrænset karakter, som historisk set er blevet varetaget af Folketinget på vegne af hele rigsfællesskabet. Med dette i mente, vil min anvendelse af teori for grønlandsk udenrigspolitik derfor søges afdækket inden for teori omfattende dansk udenrigspolitik. Henset til af indførelsen af det grønlandske hjemmestyre i 1979 og senere selvstyre i 2009, vil fokus på dansk udenrigspolitik derfor afgrænses til perioden fra 1979 og fremefter. Her ses Berlinmurens fald i 1989 at være startskuddet til afslutningen af den kolde krig, hvor dansk udenrigspolitik i stor grad tolkes teoretisk ved anvendelsen af adaptationsteorien (H. Larsen 2017, 13 - 25). Overordnet set kan en stats udenrigspolitisk retning måles på emnerne indflydelseskapacitet (offensiv magt) og stressfølsomhed (intern sårbarhed). Indflydelseskapaciteten er en stats evne til at påvirke det eksterne miljø. Ved stressfølsomhed forstås, hvorledes statens samfundsmæssige strukturer er påvirkelige overfor eksterne forhold.

2.1 Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig – Småstatsteori

Småstatsteori tager afsæt i, at de enkelte staters størrelse er en styrende parameter for deres udenrigspolitik, hvorfor Danmarks udenrigspolitiske adfærd baseres på de begrænsninger og muligheder der ligger i at være en småstat. Internationalt set har der været en stigende fokus på småstater efter den kolde krigs ophør, især i det østeuropæiske område med oprettelse af nye stater som en konsekvens af blandt andet Sovjetunionens fald. Tidligere var eksempelvis de europæiske stater udenrigspolitik, store som små, tæt forbundet med den politik der førtes fra de førende nationer i henholdsvis NATO- og Warszawapagt regi, afhængig af, hvilken blok man tilhørte. Efter den kolde krigs ophør opstår en ny verdensorden med nye udenrigspolitiske udfordringer hvor eksempelvis småstater i Europa, øst såvel som i vest, via deres evne til at tilpasse sig de nye forhold, får større indflydelse. Jf. Anders Wivel opstår der efter den kolde krigs ophør tre grundvilkår for europæiske småstaters udenrigspolitik (H. Larsen 2017, 116):

1. Hverken på kort eller mellemlang sigt er der nogen trussel om konventionel krig. Hermed øges småstaters diplomatiske handlerum, idet der opstår mindre afhængighed af stormagterne.
2. En øget globalisering og gensidig afhængighedsforhold landende imellem, har reduceret betydningen af militære kapabiliteter. Som en konsekvens heraf, får småstater større mulighed for at udøve egne kompetencer, diplomatiske såvel som samfundsmæssige kompetencer med mulighed for at agere på tværs af de tidligere diplomatiske veje anvendt under den kolde krig.
3. De europæiske småstater har i mange sammenhænge ens værdier, der karakteriserer den amerikanske verdensorden. I den nye verdensorden er det USA der er den eneste supermagt, men som også har udfordringer med skabelse og oprettelse af stabilitet i verdenssamfundet. Disse forhold åbner op for muligheden for en dialog mellem USA og andre stater omkring deres behov, herunder også småstaters behov. Småstater ses som værende svage stater uden at udgøre nogen fare for de store stater, hvorfor de nu opnår mulighed for at agere som mæglere lande imellem, og hermed også får mulighed introducere egne initiativer som et udtryk for fælles værdier ligeledes indbefatter stormagterne. Fra tidligere at blive betragtet som svage stater, får småstater nu mulighed for at vende dette forhold til en øget indflydelse, og hermed en mere offensiv udenrigspolitik.

2.1.1 Smartstat

Disse tre grundvilkår sættes jf. Anders Wivel (H. Larsen 2017, 116-120) i forbindelse med smartstatsbegrebet, og skal ses som en rationel udvikling af småstaters tænkemåde, og deres muligheder inden for udenrigspolitik. Herved skal det dog ikke forstås som en smartstats mulighed for at blive til en stormagt, men derimod yderligere et værktøj for småstater til at udøve udenrigspolitik. Småstater er fortsat som tidligere følsomme overfor internationale kriser og forandringer. På baggrund heraf kan en smartstat således også udvikle sin egen smartstatsdiplomati ud fra følgende tre dimensioner: Politisk indhold, diplomatisk form og smartstatens egen rolle.

Nedestående smartstatsdimensioner kan ses som værende rammegivende for en småstats rolle i udenrigspolitik og hvad der hertil forudsættes for, at en småstat kan få direkte indflydelse herpå.

2.1.1.1 Politisk indhold

En smartstat kan opnå udenrigspolitisk indflydelse gennem initiativer. Som udgangspunkt skal dette ikke ses som en smartstats mulighed for at ændre den udenrigspolitiske agenda der indbefatter stormagter, men derimod som en mulighed for at udøve politisk indflydelse ved at stille konkrete forslag inden for rammerne af en sådan udenrigspolitisk agenda.

2.1.1.2 Diplomatisk form

En smartstat bør ved udvælgelse af givne initiativer søge at gøre det inden for områder, hvor der netop er mulighed for at udøve indflydelse. Dette som oftest inden for nicheområder, som set i stormagtsperspektiv ikke at have en udslagsgivende rolle, men hvor smartstaten med stor sandsynlighed kan opnå succes, og som ikke er på bekostning af diverse stormagter.

2.1.1.3 Smartstatens egen rolle

En smartstat bør vælge emner ud fra egne kompetencer, for således at kunne brande sig som norm-entreprenør. Her fokuseres på områder hvor småstaten har styrke. Hertil skal der laves en langsigtet strategi for forberedelse af den/de initiativer, således at småstaten kan opnå en identitet som værende en uafhængig og effektiv mægler inden for et givent område.

2.2 Adaptationsteori – Dansk udenrigspolitik efter den kolde krig

Af eksisterende teoretiske tilgange for tolkning af dansk udenrigspolitik under den kolde krig, regnes adaptionstilgangen for at være den dominerende fra starten af 1970'erne og fremefter (H. Larsen 2017, 23). Generelt skulle adaptionsteorien ses som en tilgang for at forklare de overordnede linjer for et lands udenrigspolitik. Adaptionsteorien tager afsæt i James N. Rosenau studier af amerikansk udenrigspolitik tilbage i 1960'erne (Smith 1983), og som senere af især Nikolaj Petersen og Hans Mouritzen blev videreudviklet og tilpasset danske forhold (H. Larsen 2017, 23).

Nikolaj Petersens udbygning af adaptationsteorien og betydningen heraf beskrives i hans artikel "Adaptation as a Framework for the analysis of Foreign Policy Behaviour" i tidsskriftet Cooperation & Conflict. Denne udbygning omhandler hvordan og med hvilke omkostninger eller gevinster stater tilpasser sig det eksterne miljø. Hovedessensen i Nikolaj Petersens udbygning er, at en stats generelle udenrigspolitiske orientering kan forudses ud fra dets score på indflydelseskapacitet og stressfølsomhed. Jf. Petersen leder forholdet mellem indflydelseskapacitet og stressfølsomhed til fire overordnede adaptationsformer for en stats tilpasning af sin udenrigspolitik:

Høj indflydelseskapacitet, lav stressfølsomhed, politisk linje vil være dominans. Vil søge at forme det eksterne miljø ud fra dets hjemlige værdier.

Høj indflydelseskapacitet og høj stressfølsomhed, politisk linje vil være balancering.

Lav indflydelseskapacitet, høj stressfølsomhed, politisk linje vil være føjelig eller samtykkende.

Lav indflydelseskapacitet, lav stressfølsomhed, politisk linje vil være ubevægelighed og tage form af isolationisme.

Figur 1. De fire overordnede adaptationsformer for en stats tilpasning af sin udenrigspolitik (fra Larsen, H. 2017: 29)



Efter Berlinmurens fald i 1989 fik små stater større indflydelse på sikkerhedspolitikken. Fra perioden efter anden verdenskrig anvendte Danmark en forsigtig balancering, men som ændredes efter afslutningen på den kolde krig, hvor små stater, herunder Danmark, oplevede et fald i stressfølsomhed som en konsekvens af, primært at der ikke længere er direkte territorielle trusler mod Danmark. Danmark førte efterfølgende en mere aktiv international politik i forhold til under den kolde krig. Danmark var nu mindre sårbar og fik større indflydelseskapacitet. Til spørgsmålet om, hvorvidt afslutningen af den kolde krig et brud i dansk udenrigspolitik, kan der dertil svares såvel ja som nej, ud fra følgende argumenter (H. Larsen 2017, 51-53):

- Ja. Der oplevedes et fald i stressfølsomhed, samtidig med, at der sker en stigning i indflydelseskapaçitet, idet Danmark bevæger sig væk fra en tidligere forsigtig balancering til en nu mere aktiv balance.
- Ja. Inden for EU har balancering også været den overvejende strategi for dansk side, idet der ses en stigende gensidig afhængighedsforhold landene imellem. Jf. Nikolaj Petersen ses en balancemodus med en aktiv deltagelse og en ”give and take” tilgang for at fremme nationale interesser i forventningen om, at integrationsprocessen inden for EU i sidste ende vil komme til gavn. Der ses også en bastionsstrategi, hvor lande kan have forbehold og således ikke deler dele af integrationsprocessen inden for EU. Eksempel herpå, er Danmarks EU-forbehold som konsekvens af afstemningen af disse tilbage i 1992.
- Nej. Rammerne for Danmarks udenrigspolitik er ikke væsentligt ændret efter den kolde krig. Der er stadig tale om en balancering, idet der til trods for ændringerne i indflydelseskapaçitet og stressfølsomhed, ikke er sket en tilstrækkelig stor ændring, til at kunne skubbe Danmark væk fra en balancering over til kategorien dominans, hvor det hovedsageligt er de interne faktorer, der i høj grad influerer på udenrigspolitikken.

2.3 Handlerumsteori

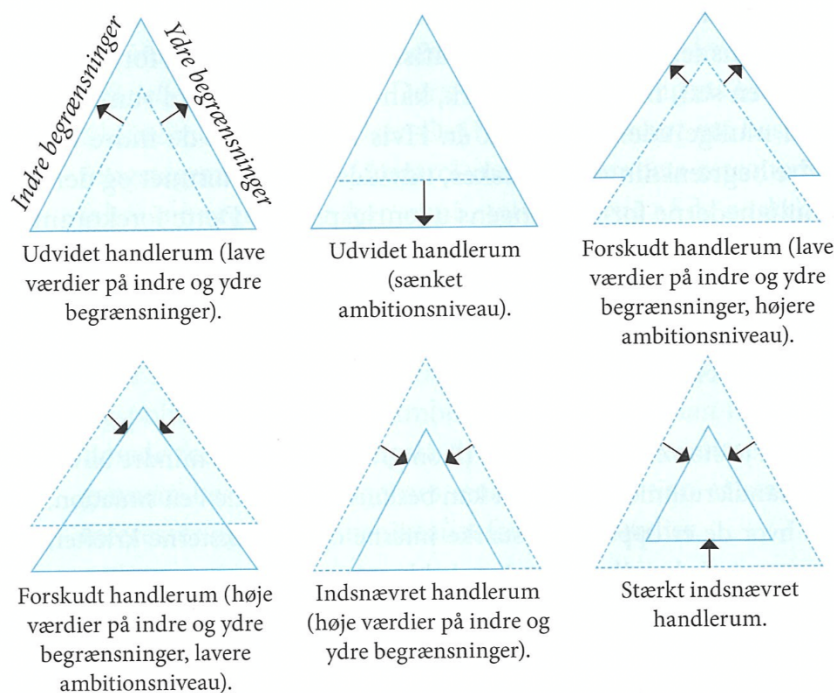
Ser man på udviklingen af dansk udenrigspolitik efter den kolde krigs afslutning, blev adaptationsteorien efter år 2000 erstattet af handlerumsteorien som en model for tolkningen af denne udvikling (H. Larsen 2017, 87). I modsætning til adaptationsteorien bliver der i handlerumsteorien en øget fokusering på indenrigspolitik som værende stærkt medvirkende til at være rammesættende for dansk udenrigspolitik. Med baggrund i en neoklassisk realisme ses handlerumsteorien at kunne anvende som model for tolkningen af dansk udenrigspolitik. Neoklassisk realisme tager udgangspunkt i kerneantagelsen om, at det internationale system er et anarkistisk system, hvor der ikke er nogen internationale organisationer der har autoritet over de enkelte stater. Ligeledes antages det, at aktørerne i det internationale system udgøres af stater, hvis primære mål er at sikre egen overlevelse. Neoklassisk realisme gør handlerumsteorien mulig som en mulig model for anvendelse, idet der lægges vægt og fokus på indenrigspolitiske variabler som en dimensionerende faktor.

Handlerum for en given udenrigspolitik skal jf. Nikolaj Petersen ses som en trekant, hvor de tre sider repræsenterer hver sin variabel (H. Larsen 2017, 58-62):

1. Ydre begrænsninger, der udgøres af andre stater politik og det internationale system. De ydre begrænsninger tager principielt afsæt i begreberne i adaptationsteorien, indflydelseskapacitet og stressfølsomhed.
2. Indenrigspolitiske begrænsninger og muligheder for den officielle udenrigspolitik. De indenrigspolitiske begrænsninger sættes af en given regerings forhold til de interne omgivelser, såsom indenrigspolisk konsensus for den ønskede udenrigspolitik samt opbakning fra samfundet som helhed.
3. Beslutningstagernes værdier og ambitionsniveau i den officielle udenrigspolitik. Der er her tale om, til hvilket ambitionsniveau en regering ønsker at føre dets udenrigspolitik og hvilke udenrigspolitiske værdier der ligger til grund herfor.

Jf. Nikolaj Petersen, tillægges de tre variabler ikke nogen egentlig vægtning i forhold til hinanden, idet de afhænger af hvilken skole, realisme, liberalisme, den engelske skole mv., for international politik der anvendes, kan vægtes. Petersen har dermed en model der giver en bred anvendelighed for tolkning af udenrigspolitik, hvor handlerummet kan visualiseres som en trekant, hvor siderne kan bevæge sig udad og indad baseret på de værdier de tillægges. Trekantens sider kan antage tre former: en stærkere, svagere eller uændret størrelse. Det vil sige, en mindre trekant illustrerer et mindre handlerum. Handlerummet skal forstås som rummet en aktør (i dette tilfælde en stat) kan gøre, det vil sige hvilke rammer (handlerum) der er for en mulig udenrigspolitik. Handlerummet skal ikke ses som en eksakt værdi, men kan derimod visualisere en stats muligheder for at agere i udenrigspolitikken. Et øget ambitionsniveau ses derfor at mindske en stats udenrigspolitiske handlerum, og omvendt. Hvis eksempelvis de indre og ydre begrænsninger mindskes, ses der på tilsvarende et øget handlerum. Det er dog værd at bemærke, at jf. Nikolaj Petersens teori, er den side der repræsenterer beslutningstagers egne værdier og ambitionsniveau styret af ambitionsniveauet alene, idet værdier ikke indgår som en parameter der påvirker processen for en given ændring af handlerummet (H. Larsen 2017, 61).

Figur 2. Handlerummets konfiguration (fra Larsen, H. 2017: 62)



Begrebet handlerum er som tidligere nævnt en videreudvikling af adaptationsteorien. I modsætning til handlerumsteorien, så ses adaptationsteorien ikke som værende anvendelig for studier i skift af dansk udenrigspolitik. Nikolaj Petersen angiver dog ikke en klar definition af begrebet, men ved anvendelse af den grafiske illustration, handlerumstrekanten, vises hvad der bestemmer det egentlige handlerum, som tillige er illustreret ved ovenstående eksempler. I modsætning til en klarhed over hvad der bestemmer handlerummet, så fremkommer Nikolaj Petersen ikke med en klarhed over, hvilken relevans handlerummet udgør i en given analyse af dansk udenrigspolitik. Ikke desto mindre er der på baggrund heraf udledt en foreløbig definition af betydningen for begrebet handlerum: ”Rammerne, inden for hvilke udenrigspolitikken falder, hvis aktørerne, som i adaptationsteorien, handler rationelt. Handlerummet er altså et potentiale for udenrigspolitisk handlen, som kan tillade flere forskellige udenrigspolitikker” (H. Larsen 2017, 68). I tilknytning hertil gøres der opmærksomhed for, at handlerummet kan forstås som et potentiale for føring af

udenrigspolitik med de muligheder der foreligger, eller at det skal forstås som en forklaring på en konkret udenrigspolitik der føres. Altså handlerummet skal ses som en forklaring på en given udenrigspolitik eller dens muligheder.

Det er værd at bemærke, at der i den grafiske illustration anvendes værdier for de tre dimensioner: høj, middel lav. Det er værdier der i analysesammenhæng alle er afgørende parametre i endelige analyseresultater om, hvorvidt handlerummet er øget eller reduceret. En parameter der særligt skal vægtes er ambitionsniveauet. Der er dog ikke nogen specifikke anvisninger på, hvorledes en regerings ambitionsniveau kan måles og observeres, kun at den jf. Nikolaj Petersen empirisk er sat til niveauet middel før den kolde krigs afslutning med en heraf efterfølgende øgning. En fremtidig analyse af et givent handlerum vil derfor medføre, at analytikere får afklaret egne begreber, såfremt der er tale om tale om måling af ambitionsniveau i analytisk øjemed.

2.4 Teoretisk ramme for analysen

I mit speciale vil jeg anvende handlerumsteorien og begreber forbundet hermed. Dels til diskussion og analysere ændringer i dansk udenrigspolitik efter den kolde krigs afslutning og frem til 2020, men primært på ændringer i rigsfællesskabets udenrigspolitik med Grønland som medspiller, herunder det handlerum Grønland kan agere i set i relation til at få større indflydelse på rigsfællesskabets udenrigspolitik.

Anvendelsen af handlerumsteorien tager afsæt i, at Grønland udenrigspolitisk set, historisk og for nuværende er underlagt dansk udenrigspolitik, og ligger således til grund for hvordan jeg vil tolke rigsfællesskabets udenrigspolitik. Analysen tiltænkes at skulle ses i et grønlandsk perspektiv, hvorfor det er rigsfællesskabets udenrigspolitik inden for områder der vedrører Grønland og Arktis der er i fokus. Dette for at identificere områder hvor Grønland ses at have muligheder for at kunne bidrage til rigsfællesskabets udenrigspolitik og eventuelt opnå mulighed for at kunne føre en selvstændig grønlandsk udenrigspolitik i ramme af rigsfællesskabet.

Jf. afsnit 2.3 Handlerumsteori antages det som beskrevet, at aktørerne i det internationale system udgøres af stater. Denne antagelse skal ses som værende en generel betragtning, idet Grønland er en ikke-stat, men vil i henhold til specialets perspektiv være at betragte som en aktør. Dette ud fra den betragtning, at selv om Grønland ikke er en stat med selvstændig udenrigspolitik, så kan Grønland med hjemmel i Selvstyrelovens § 12 på rigets vegne indgå

aftaler med fremmede stater og internationale organisationer, når emnet alene vedrører Grønland og fuldt ud angår hjemtagne sagsområder. Med udgangspunkt i dette, et det min antagelse, at Grønland her skal ses som en aktør i det internationale forum med de udenrigspolitiske beføjelser og begrænsninger som Selvstyreloven angiver. Således kan Grønland ses som værende en aktør, omend med færre beføjelser end egentlige stater der suverænt kan fastlægge deres egen udenrigspolitik. Med reference til specialets problemformulering, så er Grønland set ud fra et grønlandsk perspektiv en aktør i det internationale forum som endnu ikke har opnået det ønskede udenrigspolitiske handlerum med flere samarbejdspartnere til følge.

Som nævnt i afsnit 2.3 Handlerumsteori skal handlerummet ikke ses som en eksakt værdi, men derimod som en visualisering en stats muligheder, - i dette her tilfælde – som Grønlands muligheder for at agere i udenrigspolitikken. Med udgangspunkt i specialets problemformulering, ses en ændring til et større handlerum således at være en løsning for at give Grønland en øget indflydelse på egen udenrigspolitik. Handlerummet for Grønland kan således illustreres som en trekant (s.16), hvor de tre sider hver i sær har indflydelse, indre- og ydre begrænsninger samt ambitionsniveau.

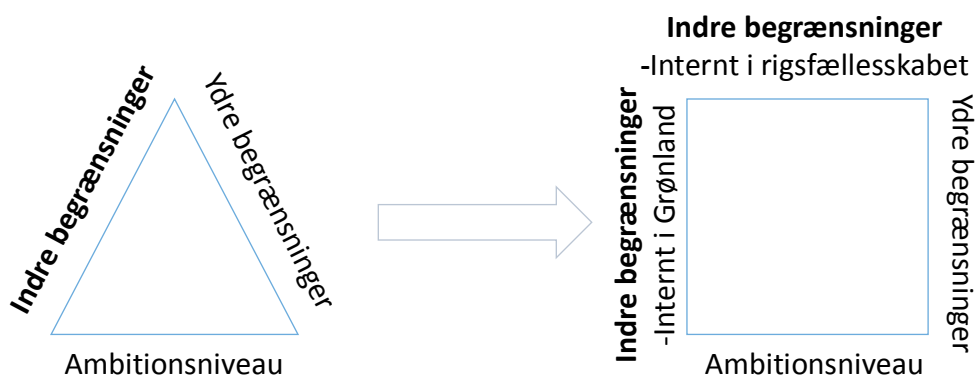
Idet Grønland ikke er en stat, og således ikke har en stats suveræne beføjelser til at føre udenrigspolitik, har jeg tilføjet en fjerde dimension til denne teori.

I forbindelse med anvendelse af handlerumsteorien, har jeg foretaget en mindre ændring af Nikolaj Petersens handlerumstrekant ud fra følgende begrundelse: Med henvisning til, at handlerumstrekanten overordnet set er designet til at beskrive handlerummet for en stat under indflydelse af indre- og ydre begrænsninger samt ambitionsniveau, har jeg tilføjet en fjerde dimension til denne teori, for således at tilpasse den til grønlandske forhold. Idet Grønland ikke er en stat, og således ikke har en stats suveræne beføjelser til at føre udenrigspolitik, har jeg valgt at opdele siden i handlerumstrekanten med variabelen de indre begrænsninger i to. Den ene dimension ses fortsat at være de indenrigspolitiske begrænsninger der sættes af en given regerings forhold til de interne omgivelser, såsom indenrigspolisk konsensus for den ønskede udenrigspolitik samt opbakning fra det grønlandske samfund som helhed. Den sidste dimension har principielt den samme ordlyd, men skal ikke ses som grønlandsk indenrigspolitik, men derimod den grønlandske regerings forhold til de interne omgivelser i

rigsfællesskabet. Det forholder sig således til rigsfællesskabets ønskede udenrigspolitik, herunder til i hvilken udstrækning der er opbakning

En tilpasning af Nikolaj Petersens handlerumstrekant overført til handlerummet for Grønland kan illustreres således:

Figur 3. Tilpasning af Nikolaj Petersens handlerumstrekant til Grønland



3 Metode og design

Jeg vil beskrive og analysere, herunder belyse forskellige parametre i relation til Grønlandsk udenrigspolitik, som hver især har effekt på Grønlands mulighed for at øge sine udenrigspolitiske beføjelser. Med udgangspunkt i den valgte teori, handlerumsteorien, jf. figur 5 i afsnit 2.4, opstilles en hypotese omkring specialets problemstilling med henblik på undersøgelse heraf, der ligeledes omfatter indhentede data og observationer, hvormed hypotesen som et udfald heraf kan bekræftes eller forkastes.

3.1 Kort introduktion til videnskabsteoretisk paradigmer

I bogen *The Structure of Scientific Revolutions* (1962) introducer og beskriver Thomas Kuhn (1922-96) selve begrebet paradigme. Samtidig udfordrede han to dogmer inden for videnskabsteorien. Det ene opgør gik på, at den hidtidige opfattelse om, at videnskaben skal opfattes som en enhed der stabilt udvikler sig over tid, i stedet for skulle ansues som værende ikke stabil, og udvikles i varierende tempi via ”videnskabelige revolutioner”. Desuden fjernede Kuhn fokus fra den gængse betragtning om hvordan en teori bør se ud, til i

stedet at betragte hvorledes forskningsfeltet rent faktisk udføres (Collin 2010, 117ff). Samfundsvidenskabsmæssigt har Kuhn med sin teori inddelt denne i nogle grundlæggende forskningstraditioner og metoder i videnskabelige paradigmer. Et paradigme skal forstås som en opsummering af den metodiske tilgang til at undersøge en given social virkelighed. Med andre ord, så er et paradigme en samling af grundlæggende principper til brug for et forskningsfelt, der afgør, hvordan dette forskningsfelt opfatter en given social virkelighed. Kuhn definerer et paradigme til at bestå af et sæt af opfattelser inddelt i kategorierne ontologi, epistemologi og metodologi til besvarelse af grundlæggende og principielle spørgsmål jf. nedenstående figur (Thomas Preskorn-Thygesen 2012, 21ff):

Figur 4. Grundelementerne i de videnskabelige paradigmer

Paradigmets bestanddel	
Besvarer spørgsmålet	
Ontologi Hvad er virkelighed og hvilke ting eksisterer der?	Epistemologi Hvad er viden og hvad kan man vide om virkeligheden?
Metodologi Hvordan undersøger vi bedst virkeligheden og med hvilke konkrete metoder?	

Et paradigme kan således betragtes på tre niveauer, hvor ontologi ("læren om det værende") omfatter en basal anskuelse af et forskningsfelt med dets spørgsmål. Epistemologi ("viden") omhandler hvad man kan vide om et forskningsfelt samt hvordan denne viden kan opnås. Med udgangspunkt i hvordan et forskningsfelt er struktureret og at man opnår en sådan viden set fra et ontologisk henholdsvis epistemologisk perspektiv, omhandler metodologi således spørgsmålet om, hvordan et forskningsfelt bedst kan undersøges. Overordnet set skelnes der inden for samfundsvidenskaben mellem fire paradigmer: positivisme, hermeneutik, kritisk teori og konstruktivisme.

3.1.1 Positivisme

I forhold dette paradigmes bestanddel, ses positivisme at have en realistisk ontologi med en opfattelse af, at virkeligheden eksisterer på en given måde, og som er uafhængig hvorledes et forskningsfelt iagttages. Epistemologien er objektiv hvor den opnåede viden udelukkende er

baseret på eksakte iagttagelser. Metodologien er kvantitativ, hvormed objektive kendsgerninger kan afdækkes via kvantitative metoder og eksperimenter. Dette med henblik på at opstille modeller for styring af verden og samfundet (Thomas Preskorn-Thygesen 2012, 29-31).

3.1.2 Hermeneutik

Ontologien kategoriseres som begrænset realistisk, idet videnskaben jf. hermeneutikken har en begrænset adgang til virkeligheden, og at denne adgang er knyttet til en bestemt forståelse. Epistemologien er subjektiv, idet virkeligheden jf. hermeneutikken tager afsæt i en subjektiv forståelsesramme. I forhold til metodologi er hermeneutikken kvalitativ idet der ved undersøgelser (fx ved interview) søges efter indlevelse i en given situation, således at denne også kan ses den interviewedes side. Der søges efter en gensidig forståelse, som er målet for hermeneutisk forskning (Thomas Preskorn-Thygesen 2012, 31-33).

3.1.3 Kritisk teori

Kritisk teori har en begrænset realistisk ontologi grundet, da den realistisk insisterer på, at det er muligt at afbilde samfundet på en virkelighedstro måde, samt det forhold, at kritisk teori insisterer på den objektive eksistens af økonomiske og materielle mekanismer, der styrer samfundet. Til trods herfor, er realismen begrænset, idet teorien understreger, at forskerens adgang til virkeligheden er begrænset involverede magtforhold samt ideologiske værdier. Kritisk teoris epistemologi er modificeret objektiv, da den på den side ønsker at afdække samfundets objektive forhold, men samtidig i modsætning til positivismens ideologi om objektivitet og værdifrihed, ønsker at kritisere måden hvorpå det nuværende samfund er organiseret på. Kritiske teorianalyser af samfundet baseres ofte på en opdeling af samfundet i et objektivt makroniveau ud fra ulige magtmæssige og økonomiske forhold, samt et subjektivt individniveau, hvor de objektive magtforhold afspejles i individernes forståelse og handlinger. Objektivt makroniveau og subjektivt individniveau agerer sammen, men her er det værd at bemærke, at individerne ofte ikke er klar over, at individforståelsen af verden og deres handlinger er påvirket af det objektive niveau og ulige magtforhold. Dette kan afstedkomme, at individerne får det der i kritisk teori kaldes falsk bevidsthed, hvormed individerne får en systematisk forkert opfattelse af egne interesser. Det er derfor afgørende, at individerne oplyses om denne falske bevidsthed, for derved at kunne frigøre sig fra ulige magtforhold i samfundet. Ved kritisk teori ønskes der at oplyse og frigøre, hvilket kaldes emancipation.

Med andre ord ved en henførelse til specialets problemformulering: de ulige magtforhold der kritiseres og som individer skal oplyses om kan fx være en udenrigspolitisk ulighed inden for rigsfællesskabet. Ved kritisk teoris metodologi anvendes såvel kvantitative som kvalitative metoder. Kvantitative metoder anvendes ved afdækning af det objektive niveau, fx ved statistikker, hvorimod kvalitative metoder anvendes til afdækning af det subjektive niveau, evt. i kombination med hermeneutiske metoder, for således også at kunne sætte sig ind i sociale aktørers egen forståelse og handlinger (Thomas Preskorn-Thygesen 2012, 33-36).

3.1.4 Konstruktivisme

Konstruktivister mener ikke at der findes en sandhed, idet virkeligheden er en konstruktion foretaget af mennesker. Begrebet ”sandhed” svarer derfor ikke til reelle forhold i verden, men er blot noget som man inden for et bestemt fællesskab er blevet enige om.

Konstruktivismens ontologi er derfor relativistisk, hvormed opfattelsen af hvad der er virkeligt og sandt, helt og aldeles er afhængig af det sociale, kulturelle og sproglige perspektivvirkeligheden anskues ud fra. Videnskabens genstande bliver derfor primært anskuet som sociale konstruktioner, hvilket fører til en subjektiv epistemologi, hvor begrebet fortolkning har en central rolle. På tværs af de sociale, kulturelle og sproglige fællesskaber fortolkes virkeligheden ens, og hermed en sandhed som en social konstruktion.

Konstruktivismens metodologi gør brug af kvalitative metoder for indsamling af data suppleret af sproglige og diskursanalytiske metoder, idet sproget anses som værende en vigtig del af sociale konstruktioner (Thomas Preskorn-Thygesen 2012, 37-38).

3.1.5 Valg af paradigme

Jeg vil begynde min undersøgelse i empirien omkring Grønlands hidtidige medindflydelse på rigsfællesskabets udenrigspolitik, som i stor udstrækning begrænses Selvstyreloven samt af den danske grundlov. Ved analyse af denne konkrete situation, vil jeg forsøge at finde frem til forhold og sammenhængen mellem disse, som ligger til grund herfor. Jeg har valgt at anvende en hypotetisk deduktiv analysemetode for specialet med henblik på at udlede forklaringer og forudsigelser på problemstillingen. Specialets videnskabsteoretiske tilgang er at anvende de grundlæggende principper for kritisk teori med udgangspunkt i metodologisk opfattelse, forståelse og tolkning med dets kobling til specialets analyse som det mest konkrete med indsamling af kvalitative data. Den kritiske tilgang til analyse er valgt, idet mit forskningsfelt skal ses som en opdeling af rigsfællesskabets udenrigspolitik i et objektive makroniveau ud fra

ulige magtmæssige forhold, samt et subjektivt individniveau, hvor de objektive magtforhold afspejles i individernes forståelse og handlinger. Omsat til mit speciale: et subjektivt individniveau, hvor måden rigsfællesskabets udenrigspolitik udføres, på, anskues ud fra en kritisk synsvinkel.

De anvendte empiri er blandt andet indsamlet ud fra lovtekster, foretagne interviews, som tilsammen danner de kvalitative data sammen med relevante artikler fra internettet. Herved ønsker jeg med en kritisk tilgang og ud fra handlerumsteorien at beskrive og synliggøre de nuværende beføjelser der ligger til grund for Grønlands og Danmarks indflydelse på rigsfællesskabets udenrigspolitik inden for emner der relaterer sig til Grønland og Arktis. Derudover vil jeg analysere de forhold der ligger til grund for, at man fra Grønlandsk side ønsker øget indflydelse på udenrigspolitikken. Dette med henblik på at kunne pege på mulige løsningsforslag til en videreudvikling af den igangsatte proces for en øget grønlandsk indflydelse på rigsfællesskabets udenrigspolitik.

3.2 Konkret metode i undersøgelsen

Overordnet set, er mængden af udenrigspolitisk materiale om Grønland omfattende. I min dataindsamling fx i relation grønlandsk kildemateriale fra avisartikler, har jeg oplevet at være udfordret. Særligt i relation til interview af politikere om Grønlands udenrigspolitisk indflydelse, har jeg savnet en mere uddybende journalistisk undersøgelse af udsagn/kilder udtalt af interviewpersonerne. Som en del af dataindsamlingen, har jeg derfor fundet det vigtigt, at interviewe politikere der med deres holdninger kan bidrage til en videre analyse af disse udsagn.

Som metode i mit speciale vil jeg overordnet set, tage udgangspunkt i grundloven samt selvstyreloven som rammerne for angivelse af Grønlands beføjelser. Derudover vil jeg belyse problemformuleringens analyse ved hjælp af anvendt litteratur, avisartikler, rapporter og artikler samt interviews om Grønlands udenrigspolitik. Senere i opgaven vil analysen herom blive belyst.

3.2.1 Indsamling af data ved hjælp af litteratur og interviews

Mit speciale tager udgangspunkt i et kvalitativ undersøgelse metode. Jf. Kvale og Brinkmann kan kvalitative interview beskrives som et forsøg på at forstå verden ud fra subjekternes synspunkter forud for videnskabelige forklaringer, udfolde betydningen af deres oplevelser og afdække deres levede verden (Kvale, Brinkmann 2015, 19).

Grundtanken med den kvalitative metode er, at der haves fokus på *”de kulturelle, hverdagslige og situerede aspekter ved menneskelig tænkning, læring, viden, handlen og vores måder at forstå os selv som personer på”* (Ibid s. 31-32).

Begrundelse for valg af kvalitative metode er, at jeg ønsker at få belyst specialiets problemformulering ud fra tekstanalyser baseret på Rigsfællesskabet (Harhoff, Den Grønlandske Lovsamling 2008), Grundloven kriteriet om elite interview informant, hvilket jeg mener er en forudsætning for besvarelse af problemformuleringen.

3.2.2 Interviewguide og kriterier for valg af interviewpersoner

Min spørgeguide er udarbejdet som semistruktureret spørgsmål (bilag 2) i overordnede temaer. Dette valg er ud fra min forståelse om at *”et semistruktureret livsverdensinterview forsøger at forstå temaer fra den levede hverdagsverden ud fra subjekternes egne perspektiver”* (Kvale og Brinkmann 2015, 49). Det vil sige, at interviewet ikke skal ses som en fri konversation, men en samtale (ibid.: 19) der følger bestemte temaer, samtidigt med, at informanten frit kan besvare spørgsmålene. Herved kan jeg sikre mig, at jeg i samtalen kan komme med uddybende spørgsmål. De semistrukturerede spørgsmål til interviewene, er at betragte som eliteinterview spørgsmål (ibid.: 201f). Ved hjælp af disse spørgsmål, vil jeg opfange holdninger, der i kraft af informanternes nuværende eller tidligere samfundspositioner i en vis udstrækning, kan, eller har påvirket Grønlands udenrigspolitik og dermed også har på rigsfællesskabets udenrigspolitik om Grønland og Arktis. Udsagn i temaerne, vil efter transskribering blive gjort til genstand for analysearbejdet ud fra følgende proces: Interview, transformation og tekstanalyse.

Udvælgelsen af informanter blev foretaget ud fra intentionen om, at jeg ønskede forskellige politiske synsvinkler på, hvorledes den grønlandske udenrigspolitik bør udføres. Dette med henblik på at danne et bredere grundlag for efterfølgende analyse.

3.2.3 Planlægning etiske overvejelser og gennemførelse af interviews

Der blev ikke foretaget en ensartet måde til at kontakte mine interviewpersoner. Den ene informant, landspolitiker 1 (herefter betegnet LP1) blev flere gange forsøgt kontaktet indirekte via e-mail (bilag 1.), men der blev ikke reageret på mine henvendelser. I stedet blev der etableret indledende kontakt til LP1 ved et ikke planlagt møde i det offentlige rum. Her fik jeg af LP1 oplyst et telefonnummer til brug for arrangering af dato for interview. Den anden informant, landspolitiker 2 (herefter betegnet LP2) blev indledningsvist etableret kontakt til

via en tredje part, idet jeg hverken havde e-mail-eller anden kontaktoplysning på vedkommende. Her fik jeg ligeledes oplyst et telefonnummer til brug for arrangering af dato for mit andet interview.

Oprindeligt var det min hensigt, at jeg som opfølgning på min indledende kontakt til informanterne, forudsat de indvilligede i at lade sig interviewe, efterfølgende ville sende informationsbrev gennem e-mails med henblik på at forklare om mit speciale, hvad hensigten med interviewene er. I informationsbrevet ville jeg ligeledes vedlagt en interviewguide indeholdende en oversigt over de temaspørgsmål, som jeg ønskede at få besvaret og senere i forløbet uddybet. Formålet var at forberede informanterne til temaerne før effektivering af interviewet. Idet jeg ikke fik oplyst informanternes e-mailadresser, foregik henvendelserne herefter telefonisk. Under disse telefoniske samtaler blev informanterne gjort klart orienteret om at interviewet skulle foregå som en samtale der følger bestemte temaspørgsmål (bilag 2). Til trods for at den ene af informanterne ikke ønsker at være anonym, har jeg valgt at anonymisere begge, idet den anden informant ønsker anonymitet (Kvale og Brinkmann 2015, 117f). I min forskning finder jeg det etisk rigtigt, at jeg, ved at anonymisere informanterne, ikke medvirker til at promovere en bestemt partipolitisk retning (ibid.). Derimod finder jeg det vigtigt i min forskning finder, at tilvejebringe forskningsspørgsmålets besvarelse gennem informanternes stillingtagen til specialets problemformulering.

Til trods for, at forholdene gjorde, at jeg ikke fik tilsendt informanterne min interviewguide, havde jeg forinden gennemførelse af interviewene, telefonisk forklaret om mit speciale. Begge mine interviews blev efterfølgende planlagt til at blive gennemført ansigt-til-ansigt.

Henset til udviklingen i Corona-situationen med stigende smitte, blev det ene interview med få timers varsel ændret til et telefonisk interview i stedet. Det var udfordrende at anvende telefon på medhør sideløbende med en recordering af interviewet. Lydkvaliteten var ikke af bedste kvalitet, hvilket medførte nødvendige gentagelser af spørgsmål og svar.

3.2.4 Transskriberingsmetode

Metoden jeg har anvendt for transskribering er, at med det formål hvor jeg udelukkende ønsker at få skrevet det talte sprog. Jeg ønsker således at få nedskrevet det der egentligt bliver

sagt, uden at alle former for lydord, gentagelser og lignende ikke medtages, idet jeg ikke anser disse for at have betydning for transskriberingens formål. Metoden skal således ses som værende et bevidst snit i interviewet med henblik på målrettet at få skrevet det talte sprog, samtidig med at det ikke skal kunne forveksles med en forvrængning af selve interviewet (Kvale og Brinkmann 2015, 239f).

4 Historisk tilbageblik fra Grønlands indlemmelse i Kongeriget 1953 og frem til indførelse af grønlandsk selvstyre 2009

4.1 Rigsfællesskabet

Selv om begrebet 'rigsfællesskabet' ingen juridisk betydning har, og ej heller er beskrevet i nogen lov, anvendes det som det mest almindelige begreb om det retlige forhold mellem Danmark, Grønland og Færøerne (Harhoff, Den Grønlandske Lovsamling 2008, 31).

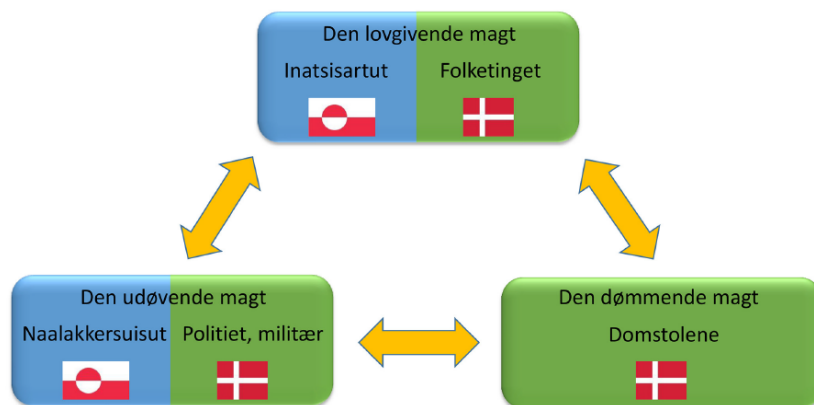
Rigsfællesskabet skal således ikke ses om et samarbejde mellem flere ligestillede enheder, idet Grønlands Selvstyrelov og Færøernes Hjemmestyrelov juridisk set ligger under Grundloven (ibid.). Begrebet rigsfællesskabet samt den retslige ramme herfor udgøres således af de tre love. Således ses Riget som et fællesskab mellem Danmark, Grønland og Færøerne på tværs af landenes store forskelligheder inden for blandt andet sprog og kultur (ibid.). Ikke desto mindre har rigsfællesskabet rødder der går flere hundrede år tilbage med familierelationer og interaktion landende imellem blandt andet i form af handel, hvalfangst, fiskeri og ikke mindst ved missionærer udsendt af den danske konge (ibid.).

Det er min opfattelse at selv om rigsfællesskabets ramme udgøres af tre love, så bygger dette fællesskab også på nogle fælles værdier. Endvidere omkring disse fælles værdier tager jeg her i specialet afsæt i et grønlandsk perspektiv med fokus på fælles værdier for Grønland og Danmark. Fx har man med et dansk statsborgerskab rettigheder i alle tre lande, uanset om man er grønlandsk, dansk eller færøsk (Institut for menneskerettigheder 2015).

Inden for rigsfællesskabet har Grønland egen lovgivning der tager afsæt i grønlandsk selvstyre (Statsministeriet 2009). Grønland fik indført hjemmestyre i 1979, og senere selvstyre i 2009. Ved indførelsen af disse styreordninger, blev nogle sagsområder hjemtaget.

Grønland har inden for disse hjemtagne områder (Statsministeriet 2012) den lovgivende og udøvende magt under behørig hensyntagen til Grundloven og rigsfællesskabet som helhed.

Figur 5. Magtens tredeling i Grønland¹



Grønland har efter indførelse af selvstyret hjemtaget områderne (ibid.) sundhed og råstoffer. De færøske og grønlandske myndigheder forvalter således samfundsopgaverne, lovgiver og har et selvstændigt økonomisk ansvar for opgavernes løsning på de overtagne sagsområder. Der er en række sagsområder fx statsforfatningen, udenrigspolitik, Højesteret, statsborgerskab og valuta der ikke kan overtages. Inden for sagsområderne sikkerheds- og udenrigspolitik er der med Itilleq - erklæringen af 14. maj 2003 (Udenrigsdirektoratet 2003) for Grønlands vedkommende sket en lempelse i forhold til varetagelse af disse, idet denne erklæring fastslår, at Danmark har forpligtelse til at give Grønland ægte medinddragelse og medindflydelse, når det er af grønlandsk interesse.

Min analyse viser, at der for Grønlands vedkommende ved fuldmagtsordning fra 2005, der er inkorporeret i selvstyreloven giver adgang til, at Grønlands landsstyre kan forhandle og indgå folkeretlige aftaler med fremmedes stater og mellemfolkelige organisationer, som fuldt ud angår overtagne sagsområder og som alene vedrører Grønland (Retsinformation 2005). Denne

¹ Figuren ”Illustration af magtens tredeling i Grønland” fremgår i INUSSUK, Arktisk Forskningsjournal 1, 2017, K.G. Hansen: Fra passiv iagttager til aktiv deltager.

fuldmagt gennemgås nærmere i afsnit 4.1.2.4 Fuldmagtsordningen. Analysen viser videre at der på trods af sprog- og kulturmæssige forskelle og ikke mindst den store geografiske adspredelse, at der er et fællesskab der binder landene sammen. Det er også dette fællesskab der gennem tiderne ved flere lejligheder er blevet sat på prøve, når der opstår uenigheder mellem Grønland og Danmark fx omkring tolkningen af beføjelsers omfang i forhold til et givent hjemtaget område (Krarup, Sermitsiaq 2013). Eksemplet omtaler Grønlands beslutning om, at udeblive fra møder i Arktisk Råd i 2013.

I næstfølgende afsnit gennemgås grundloven, hjemmestyreloven samt selvstyreloven der samlet set udgør en stor del af den retslige ramme for rigsfællesskabet.

4.1.1 Grundloven

Fundamentet til Danmarks forfatning er Danmarks Riges Grundlov (Retsinformation 1953). Den nuværende grundlov blev vedtaget i 1953. Til denne grundlov var en af de betydelige ændringer, at den blev udvidet til også at omfatte Grønland der således fik ophævet sin kolonistatus, og var således herefter at betragte som et dansk amt. Af grundlovens §1 fremgår: *”Denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks Rige”*. Grundloven indeholder ingen bestemmelser, der sikrer Færøerne eller Grønland nogen forfatningsmæssig særstilling i Riget. Grundloven fastslår i § 1, at den i sin helhed gælder for alle dele af Riget, og Færøerne og Grønland er herved ligestillet med resten af landet (Harhoff, Den Grønlandske Lovsamling 2008). Grønland fik således to pladser i Folketinget, og som en konsekvens heraf mulighed for at tage sager op i Folketinget med relevans til dette nye amt (ibid.). Derudover blev grønlænderne nu danske statsborgere. Juridisk set er det Rigsmyndighederne der ifølge Grundloven, der har kompetencen til at indgå folkeretlige forpligtelser samt ansvaret for at føre udenrigspolitikken (ibid.). Ifølge Grundloven føres udenrigspolitikken derfor af den danske regering under ansvar for Folketinget jf. §19, stk. 1. (ibid.).

Hele processen med overgang fra koloni til at blive indlemmet i kongeriget Danmark og dermed være på lige fod med øvrige danske amter gik ikke ubemærket hen (DIIS 2007, 129-130, 161). I FN-regi havde debatten om kolonier og deres forhold til kolonimagterne taget til, og hermed affødt en række spørgsmål, faktorspørgsmål. Disse faktorspørgsmål, herunder historiske baggrundsfaktorer blev fra dansk side besvaret løbende i årlige Grønlandsrapporter fra 1948 og frem til 1954 (ibid.). Derudover blev der i disse rapporter til FN skildret ændringer af forhold til Grønland indbefattet udviklingen af det grønlandske samfund, den

grønlandske økonomi samt politiske forhold (ibid.). Sideløbende med debatten i FN vedrørende kolonier og deres forhold til kolonimagterne, blev der i Danmark i 1948 nedsat en Grønlandskommission med det formål at fastholde Grønland som en del af Danmark (Heinrich 2012, 227). Grønlandskommissionen kom i 1950 med en betænkning der lagde op til, at forfatningskommissionen skulle komme med forslag til en ny grundlov, hvori der tages stilling til Grønlands statsretslige forhold til Danmark; *”Bestemmelserne i denne grundlov gælder for alle dele af Danmarks rige. Som følge heraf skal Grønland for fremtiden være repræsenteret på rigsdagen”* (Heinrich 2012, 273). Det grønlandske landsråd, som var det grønlandske parlament sidestillet med et dansk amtsråd, og som havde høringsret i grønlandske anliggender, sagde efterfølgende ja til dette forslag.

Forfatningskommissionen tog i 1952 stilling til to modeller for en grønlandsk integration i Kongeriget Danmark (DIIS 2007). Den ene bestod i en fuldstændig integration, medens den anden model tog udgangspunkt i en integration der sigtede på at danne forudsætninger for en kommende hjemmestyreordning for Grønland. Denne model svarede til den ordning der var gældende for Færøerne og som trådte i kraft i 1948(ibid.). Det var modellen for en fuldstændig integration, danske politikere og embedsmænd foretrak, og det var den model som det grønlandske landsråd blev præsenteret for og skulle tage stilling til (ibid.).

Den grønlandske accept af, at blive integreret i Kongeriget Danmark blev efterfølgende kritiseret af FN med den begrundelse, at det ikke var det grønlandske folk der ved en afstemning blev bedt om at tage stilling til Grønlands statsretslige forhold til Danmark, men derimod landsrådet (Heinrich 2012, 273). Den danske opfattelse derimod var, at landsrådet repræsenterede Grønlands befolkning og dermed også den grønlandske opfattelse og stillingtagen til spørgsmålet (ibid.). Forinden havde den grønlandske politiker Augo Lyng i sin tale til landsrådet argumenteret for, at Grønland i modsætning til andre kolonier hvor der kæmpes for løsrivelse, i stedet bør knyttes tættere til Danmark (Aarhus Universitet 2019). Dette med afsæt i, at det netop var et af landsrådets fornemmeste ønsker med en grønlandsk repræsentation i rigsdagen, og dermed et ophør af Grønland som en koloni, men i stedet at virke som et amt i Danmark (ibid.).

Ved møde i FN i 1954 fremlagde Danmark ved indlæg fra Eske Brun ønske om at ophøre de årlige Grønlands rapporter. Dette med begrundelse i, at Danmark siden grundlovsændringen 1953 ikke længere var kolonimagt og havde derfor ikke kolonimagtens

forpligtelser for Grønland, idet Grønland nu var indlemmet i Kongeriget Danmark. Derudover betonedede Eske Brun, at Danmark aldrig har været at betragte som en egentlig kolonimagt i forhold til den gængse opfattelse af dette begreb, og at Grønland har været forbundet med de nordiske riger lige siden det blev opdaget af vikingerne. Han lagde desuden vægt på, at Grønland også var at betragte som en del af Danmark, da FN - pagten blev underskrevet i 1949. I denne henseende fandt man (Danmark), at Grønland hørte ind under følgende passus i pagten med ordlyden "*ikke selvstyrende områder*". Dette skulle ses som en kritik fra dansk side om, at man i FN - regi havde betragtet Grønland som en dansk koloni, hvilket havde foranlediget til tilskyndelserne om årlige danske Grønlandsrapporteringer med Danmark som kolonimagt. Efterfølgende fik to grønlandske medlemmer af den danske delegation, Augo Lyngé og Frederik Lyngé, mulighed for at udtale sig samt besvare spørgsmål. De fremlagde begge synspunkter til Danmarks favør omkring tætte relationer mellem Grønland og Danmark, samt om grønlændernes tilfredshed over at blive integrerede i Danmark. Derudover tilføjede Augo Lyngé, at begrundelsen for, at den grønlandske befolkning ikke deltog i en afstemning omkring denne integration var, at henset til den lille befolkningsstørrelse fordelt over et så stort område som Grønland, så var et valg ikke muligt at gennemføre. I tilknytning hertil afsluttede Augo Lyngé med at tilføje, at på den danske delegations samt den grønlandske befolknings vegne ønskedes det, at FN ville respektere den grønlandske integration i Kongeriget Danmark som et dansk amt, og at det var i overensstemmelse med den grønlandske befolknings ønsker (DIIS 2007, 255-268).

Min analyse ovenfor viser, at den model der blev anvendt for integrering af Grønland i forbindelse med grundlovsændringen, ikke er forudsætningsskabende for, at Grønland kunne opnå selvbestemmelse i form af en hjemmestyreordning. Grønlandsk politisk indflydelse fra 1953 og frem til Hjemmestyrets indførelse i 1979 var dermed via de to folkevalgte pladser i Folketinget samt det grønlandske landsråd. Landsrådet havde ikke nogen egentlig politisk beslutningskompetence, men var det organ der deltog i alle høringsprocesser med relevans for grønlandske anliggender. Analysen viser videre, at Danmark med grundlovsændringen overordnet set fik FN accept af indlemmelsen af Grønland som et dansk amt, idet det var i tråd med FN-intention om øget selvbestemmelse til kolonier, samt at der fra dansk og grønlandsk side blev argumenteret for, at dette var et grønlandsk ønske. Ligesom på FN –

niveau, undrer det mig, at man fra det grønlandske landsråds side egenhændigt valgte ikke at lade den grønlandske befolkning høre i form af en afstemning omkring indlemmelse i det danske rige.

I næstfølgende afsnit gennemgås hjemmestyreloven samt de beslutningsmæssige kompetencer Grønland opnåede herved.

4.1.2 Vejen til grønlandsk hjemmestyre og hjemmestyreordningen

Følgende historiske empiri er et ultrakort rids af eksempler på den grønlandske samfundsudvikling, der er foregået i årene 1945 – 1979 – frem til hjemmestyrets indførelse: Jf. Sørensen i afsnittet om ”Modernisering 1945-1979” påbegyndtes i årene efter Grønlands indlemmelse i Kongeriget en modernisering af Grønland, hvor planlægning og gennemførelse blev ledet og udført fra dansk side, herunder indbefattet en ikke ubetydelig del danskere inden for byggebranchen, sundhedsvæsen, administration, uddannelse samt retsvæsenet (A. K. Sørensen 2020). En sådan tilførsel af danske gæstearbejdere vedrørende moderniseringen af Grønland for at gøre det til et velfærdssamfund bestod blandt andet i udbygning af landets infrastruktur, boliger til landets befolkning, et bedre sundhedsvæsen mv. samt udviklingen af fiskeindustrien til at blive det økonomiske grundlag (ibid.). Samme forfatter beskriver i afsnittet ”Indførelse af Hjemmestyre 1979” en moderniseringsperiode hvor der også opstod store lønforskelle mellem grønlandske og danske ansatte, idet eksempelvis ”Hjemstavnskriteriet af 1958” medførte en lønreduktion for ansatte, der defineredes som grønlændere (ibid.). Hjemstavnskriteriet var tiltænkt at motivere grønlændere til at uddanne sig, idet de kun kunne opnå samme løn som danskere, hvis man forinden havde opholdt sig i Danmark i 10 år (ibid.). I fortsættelse heraf blev Hjemstavnskriteriet i 1964 afløst af Fødestedskriteriet (ibid.). Man blev således aflønnet efter fødested: Var man født i Danmark, ville man som statsansat få mere i løn, end hvis man var født i Grønland. Dette medførte en del kritik fra grønlandsk side, særligt fra dem der havde en uddannelse (ibid.). Tilbage til ”Modernisering 1945 – 1979” var intentionen hermed at undgå en lønkløft mellem grønlandske stats- og privatansatte, for således også at kunne beskytte det private erhvervslivs konkurrenceevne (ibid.). I stedet opnåedes en lønkløft mellem grønlandske og danske statsansatte, uagtet at de hver især kunne have fuldstændig identiske uddannelser taget i Danmark (ibid.). I flg. Sørensen og Mads Lidegaard medfører dette en stigende utilfredshed blandt de uddannede grønlændere. Med henvisning til Grundloven, der i § 1 fastslår, at den i

sin helhed gælder for alle dele af Riget, og Færøerne og Grønland, er herved ligestillet med resten af landet (Lidegaard 2019, 124, 137-150). En ligestilling med resten af landet udgjorde grundlaget for det grønlandske landsråds udmelding om, at Grønland ønskede at blive en del af Kongeriget Danmark i forbindelse med grundlovsændringen i 1953 (ibid.). Det var især Augo Lynge som det fremtrædende medlem af Landsrådet der var fortaler herfor, og han blev også efterfølgende valgt ind som en af de to grønlandske medlemmer af Folketinget.

Moderniseringen af Grønland medfører store ændringer i samfundet, som historisk set var præget af fangerkulturen (ibid.). De samfundsmæssige ændringer hvor fangerkulturen fx kommer til at stå i skyggen af moderniseringens optog i form af dansk kultur og sprog samt levevis gør, at der opstår en stigende bevidsthed om egen grønlandsk identitet (ibid.: s.157 - 158). En øget afhængighed af Danmark på alle områder medfører en stigende rodløshed blandt grønlændere. Ængstelsen for at det grønlandske forsvinder samt en utålmodighed over den manglende ligestilling i Kongeriget mærkes især blandt unge grønlændere i Danmark der er under uddannelse, hvor en ”stigende utålmodighed over at ligestilling og integrationen ikke blev virkeliggjort, at den nye tids forjættede goder nok på flere områder blev virkeliggjort, men fulgtes op ad nye og store problemer, ikke mindst af menneskelig art” (ibid. s: 159). I fortsættelse heraf, blev det fra grønlandsk side langsomt erkendt, at ønsket om lighed ved integration i Kongeriget, at integrationen ikke var mulig. Denne erkendelse skal baseres på mange forskellige årsager, men én af de grundlæggende er, at der gennem årene ikke blev skabt et selvfungerende Grønland (ibid.: s. 163 – 173). Til trods for, at samfundet blev moderniseret i forhold til tidligere, så blev det samtidigt mere og mere afhængig af Danmark økonomisk og teknisk set (ibid.). Med andre ord, så opnåede man fra grønlandsk side ikke lighed med resten af landet.

Udviklingen i fiskeriet som var tiltænkt at være det bærende økonomiske element skuffede gennem 1960'erne (ibid.). Således var det ikke muligt gennem grønlandsk erhvervsliv at opnå samme levestand som i Danmark. Hertil var der fortsat en afhængighed. Det var også svært for grønlandske skoleelever at blive tosprogede for derved at komme op på danske skoleelevers niveau. Afledt af blandt andet disse faktorer begyndte der at danne sig en holdning til, at man måske ikke skulle tilstræbe en sådan lighed med Danmark, men derimod i erkende udfordringerne og således nedsætte forventningerne til levelfoden og indrette sig derefter (ibid.). Jf. Lidegaard og på samme tid er der en generel erkendelse af fra Grønland -

1960 politikken (G – 60 politikken), at problemerne med fx tosprogede elever ikke blev løst, og at man ad denne her vej heller ikke opnåede lighed.

Efter Grønlands indlemmelse i rigsfællesskabet er der fra Grønlands side en erkendelse: Som en konsekvens af erkendelsen af, at der efter indlemmelse i Kongeriget ikke opnåedes den lighed som man fra grønlandsk side havde forventet, sammenholdt med at Grønland opnår en større afhængighed af Danmark med en større social ulighed blandt befolkningen og en grønlandsk kultur der må vige til fordel for den danske, opstår trangen til større uafhængighed af Danmark. Landsrådet fik i 1973 bemyndigelse til at nedsætte et udvalg, der skulle udarbejde forslag til en fremtidig grønlandsk udvikling uafhængig af Danmark. Dette udvalg der havde en ren grønlandsk sammensætning, fremkom i 1975 med et forhandlingsoplæg. Oplægget der var inspireret af det færøske hjemmestyre pegede ikke direkte på en tilsvarende grønlandsk model, men lagde vægt på en styrkelse af grønlandsk sprog og kultur. Dette med henblik på, at Grønland skulle blive mere selvbevidst og uafhængig. Udvalget ønskede fortsat, at områder som udenrigspolitik og aftaler omkring fiskeriterritorier fortsat skulle være en del af Kongerigets områder, hvorimod man ønskede at råstoffer skulle blive et rent grønlandsk anliggende. På baggrund heraf, nedsatte daværende grønlandsminister en Hjemmestyrekommission bestående af et ligelig antal grønlandske og danske politikere og en dansk juraprofessor som formand. I 1978 forelagde kommissionen sin betænkning hvori de fælles rigsansligger fortsat omfattede områder som fx udenrigs- og forsvarspolitik, og at området som eksempelvis fiskeri skulle være et grønlandsk selvfinansierende særanliggende uden dansk ministeransvar. Denne betænkning udgjorde grundlaget for Lov om Grønlands Hjemmestyre, som blev vedtaget i november 1978. Efterfølgende kom loven til afstemning i Grønland 17 januar 1979 og blev vedtaget ved et flertal (Villaume, lex.dk 2012). Hjemmestyreloven blev sat i kraft 1. maj 1979 ved lov nr. 56 af 21. februar 1979. I præamblen til den grønlandske hjemmestyrelov, erkendes Grønlands særstilling i forhold til national, kulturel og geografisk henseende inden for rigsfællesskabet. Hermed sidestilles Grønland med Færøerne i forhold til den færøske hjemmestyrelov af 23. marts 1948 (Harhoff, Rigsfællesskabet 1993, 87-89).

Min analyse viser at emner som fødestedskriterier, løn- og uddannelsesforskelle, sprogbarrierer, afhængighed af Danmark og erkendelsen af den manglende integration medvirkende til, at grønlænderne begyndte at fundere over alternativer til dette.

Argumentationen herom er, at man fra politisk side, at man fra grønlandsk side er blevet opmærksom på, at Færøerne med deres hjemmestyreordning af 1948 havde langt større beslutningskompetence end Grønland, og at den færøske model således kunne tjene som inspiration til den fejlslagne integration med Kongeriget

I overensstemmelse med Lidegaards analyse, tyder min analyse på, at ønsket om integration fra Grønlands side, ses at være mislykket.

4.1.2.1 Hjemmestyrets forfatningsmæssige stilling

Jf. Harhoff og på spørgsmålet om, hvorvidt en hjemmestyrelov ville være forenelig med grundloven af 1953, lagde Hjemmestyrekommissionen en sammenligning med den færøske hjemmestyrelov som ”utvivlsomt er i overensstemmelse med grundloven af 1953” til grund herfor (Harhoff, Den grønlandske lovsamling 2008). I forbindelse med Hjemmestyrekommissionens arbejde, havde statsministeriet givet udtryk for, at hjemmestyreløven ikke skulle være uigenkaldelig, og at den ensidigt skulle kunne ophæves af Folketinget. Statsretlig blev det vurderet, at der med hjemmestyreløven er delegeret kompetence til lovgivning og administrativ myndighed inden for overførte sagsområder. Denne kompetence kan teoretisk set tilbagekaldes af Folketinget, idet ordningen er skabt ved lov, hvorfor den ligeledes også kan ophæves ved lov. Uagtet denne teoretiske mulighed, så kan loven ses som værende en saglig uddelegering af lovgivers kompetence (ibid). Dette aspekt ses dog umiddelbart at være i modstrid med grundlovens § 3, idet denne foreskriver at, den lovgivende magt indehaves af kongen og folketinget i forening, og at en sådan kompetence ikke kan uddelegeres. Omvendt, så ses denne uddelegering af kompetence at have skabt en forfatningsmæssig sædvane. Harhoff påpeger, at denne sædvane juridisk set opnår gyldighed som en norm, hvorved en saglig uddelegering af kompetenceområder eksempelvis bemyndiger det grønlandske landsting besiddelse af lovgivningsmagten inden for et afgrænset område der skal ses som værende rent grønlandsk, og således ikke omfatter andre dele af Kongeriget. En derved opnået norm ved saglig og geografisk afgrænset uddelegering af lovgivningskompetence vil hermed være i henhold til grundlovens § 3, hvorefter den

uddelegerede kompetence ikke ensidigt kan tilbagekaldes af Folketinget. Det kan således fremhæves, at *”en forfatningsmæssig sædvane er en norm om de øverste statsorganers funktioner. Det er en retskilde, men i modsætning til privatrettens sædvaner er det afgørende kriterium for dens karakter af gældende (dansk) ret ikke, at den anvendes af domstolene, men derimod at den effektivt efterleves af de øverste statsorganet i deres handlemåde som udslag af en almindelig retsopfattelse”* (ibid.).

Med andre ord, henset til at det er en lang og tung proces, at ændre grundloven, så er det forfatningsmæssig et instrument, der kan være med til en fortsat udvikling af en grundlov, uden at der foretages egentlige grundlovsændringer. Dette kommer eksempelvis også til udtryk ved dansk lovgivning omkring for Grønlands hjemtagne områder, hvori det således også implicit fremgår, at denne lov ikke finder anvendelse for Grønland.

I næstfølgende afsnit vil jeg præsentere det daværende hjemmestyres udenrigspolitiske kompetence.

4.1.2.2 Hjemmestyrets udenrigspolitiske kompetence

Jf. den grønlandske hjemmestyrelov §10 er Hjemmestyret underlagt de forpligtelser som følge af traktater og andre internationale regler, som er bindende for riget, skal udenrigspolitik ses som værende et suverænt dansk anliggende jf. § 11 (Statsministeriet 1978). De samme forhold gør sig gældende ved den færøske hjemmestyrelov. For såvel den grønlandske som den færøske hjemmestyrelov var hensigten med disse bestemmelser, at bekræfte grundlovens §19 i det forhold, at den danske regerings kompetence til at indgå internationale aftaler ikke kan begrænses (Harhoff, Rigsfælleskabet 1993, 227-239). Det betyder, Hjemmestyret ikke i eget navn kan indgå internationale aftaler, ej heller etablere diplomatiske forbindelser med andre stater. Ser man på ovenstående begrænsning henført til lovgivningen, har Grønland til trods herfor på egen hånd indgået bi- og multilaterale aftaler med eksempelvis canadiske myndigheder omkring beskyttelse og forvaltning af narhval- og hvidhvalsbestandene i Davisstrædet, samt aftale om kultursamarbejde med territoriale regering i Yellowknife. Grønland har ligeledes også været medunderskrivere på eksempelvis aftalememorandum mellem USA og Kongeriget vedr. brug af lufthavne med tilhørende anlæg ved Kangerlussuaq og Kulusuk. I kraft af at være et land med hjemmestyre, er Grønland også på lige fod med Færøerne repræsenteret med to medlemmer i Nordisk Råd, og deltager således også i

forhandlinger med stemmeret. Grønland er også medlem af Inuit Circumpolar Conference, som har observatørstatus i FN (ibid.).

4.1.2.3 Grønlands udmeldelse af EF

Grønland blev som en del af Kongeriget medlem af EF efter afstemning tilbage i 1972. Dette til trods for, at der i Grønland var en overvejende modstand mod medlemskabet. Modstanden mod EF kom til udtryk ved, at 71 procent af de grønlandske stemmesedler var imod medlemskabet. Fra begyndelsen af, var der således grundlag for at arbejde hen imod en senere udmeldelse. For en endelig afklaring af for- eller imod EF, blev der i 1985 afholdt en folkeafstemning om fortsat medlemskab af EF. Som resultat heraf, meldte Grønland sig ud af EF med virkning fra den 1. februar 1985 (Villaume, EF-skepsis og grønlandsk exit 2020). Til trods for denne udmeldelse, så er Grønland en del af gruppen Oversøiske Lande og Territorier med en særlig tilknytning til daværende EF og nu EU. Grønland kan i kraft heraf indgå fiskeriaftale med EF (EU) og i 2006 blev der mellem landsstyret, den danske regering og EU-kommissionen indgået en partnerskabsaftale om udvidelse af den eksisterende aftale, således at den også fremover ville omfatte emner som klimaforskning, turisme og uddannelse (Grønlandsk-dansk selvstyrekommission 2008, 66).

I næste afsnit vil jeg belyse fuldmagtsordningen, som har en skelsættende betydning for Grønlands indflydelse på udenrigspolitik.

4.1.2.4 Fuldmagtsordningen

Henført til vedtagelse af lov nr. 577 af 24. juni 2005, Lov om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler, bemyndiges Grønlands landsstyre med fuldmagt til, med fremmede stater og mellemfolkelige organisationer, at indgå folkeretlige aftaler, som fuldt ud vedrører hjemtagne sagsområder. Derudover kan Grønland og Færøerne i forening indgå folkeretlige aftaler som vedrører begge lande. Områder som forsvars- og sikkerhedspolitik samt folkeretlige aftaler der også omfatter Danmark og Kongeriget som helhed er undtaget herfor (Retsinformation 2005). Denne lov kan således ses som et resultat af den daværende regerings overordnede politik om, at rigsfællesskabet skulle moderniseres. Dette kom til udtryk under statsministerens åbningstale i folketinget 2002 med tilbud om medinddragelse af Grønland og Færøerne i udenrigspolitiske beslutninger vedr. emner som var rent grønlandske henholdsvis færøske (Folketinget 2005). En modernisering af rigsfællesskabet ses at tage sin begyndelse forinden vedtagelsen af fuldmagtsordningen i form af Itilleq-erklæringen (Naalakkersuisut

2003). Således blev der i 2003 indgået en fælles principerklæring mellem Regeringen og Grønlands hjemmestyre om Grønlands inddragelse i udenrigspolitik. Denne principaftale tager blandt andet afsæt i USA's anmodning om tilladelse til en opgradering af Thule-radaren, hvormed der med forbehold for regeringens kompetencer og ansvar i henhold til grundloven, lægges bredere politiske principper til grund for, en grønlandsk medinddragelse i forbindelse med en opdatering af forsvarsaftalen af 1951. Heri vil Grønland indgå med henblik på en ligeværdighed mellem rigsdelene i udenrigspolitiske spørgsmål, hvor både Grønland og Danmark er inddraget. Denne principaftale finder sted samtidig med, at der er startet op en selvstyrekommission der er ved at udarbejde en betænkning omkring selvstyre, og hermed også Grønlands udenrigspolitiske forhold. Tanken med aftalen er, at den skal være gældende indtil en endelig afklaring om et grønlandsk selvstyre (ibid.).

4.1.2.5 Sammenfatning - Hjemmestyrets udenrigspolitiske indflydelse

Henført til Hjemmestyreloven og dets udenrigspolitiske indflydelse, ses sammenfattende, at Grønland med accept fra dansk side udfører udenrigspolitik. Dette ses når Grønland indgår bi- og multilaterale aftaler med andre stater. Set ud fra ovenstående historiske gennemgang, så åbnedes der hermed mulighed for at føre egen udenrigspolitik. Dertil skal det siges, at aftaler som således er indgået, ikke skal ses som værende internationale aftaler af statslig karakter. I stedet kan de betegnes som internationale forvaltningsoverenskomster. For sådanne aftaler gælder det, at de er bindende for staten, men at det er aftaler som indgået mellem nationale fagmyndigheder, dvs. aftaler der kun gælder i et afgrænset område. Ligeledes kan der også fra regeringens side, være tale om stiltiende samtykke af grønlandsk indgåede aftaler, forudsat at man fra grønlandsk side løbende har holdt udenrigsministeriet orienteret om forløbet. Dette i henhold til hjemmestyrelovens §16, hvor Hjemmestyret kan bemyndiges til selv at føre internationale forhandlinger om forhold der kun omhandler Grønland. Således har Hjemmestyret opnået en udenrigspolitisk indflydelse og sædvane til at indgå internationale aftaler med lande, der begrænser sig til kulturelt og geografisk at være nærtstående med Grønland.

I næste afsnit vil jeg gennemgå loven om selvstyre og herunder formuleringen om Grønlands udenrigspolitiske indflydelse.

4.1.3 Loven om selvstyre i Grønland

Udviklingen i samarbejdet mellem det grønlandske landsstyre og den danske regering siden indførelsen af hjemmestyre er beskrevet i en rapport af 1999 udarbejdet af en grønlandsk-dansk arbejdsgruppe (Grønlandsk-dansk selvstyrekommission 2008, 63-74). Denne rapport som også er kaldet Anorak-rapporten, beskriver samarbejdet mellem grønlandske og danske myndigheder indenfor udenrigspolitik. Med afsæt i ønsket om en forøgelse af grønlandsk selvbestemmelse, blev den grønlandske selvstyrekommission nedsat ultimo 1999, idet man fra grønlandsk side fandt et behov for en revidering af Grønlands stilling inden for rigsfællesskabet. Anorak-rapporten som efterfølgende blev revideret indgik som en del af Selvstyrekommissionen arbejde i forbindelse med udarbejdelsen af betænkningen der blev afleveret i 2003, og som efterfølgende resulterede i oprettelsen af en grønlandsk-dansk selvstyrekommission. Denne fælles selvstyrekommission præsenterede med sin betænkning af den 17. april 2008 sine overvejelser om en fremtidig ordning for selvstyre i Grønland indeholdende et konkret forslag til en lov om Grønlands Selvstyre (ibid.). Hjemmestyrets udenrigspolitiske indflydelse tog afsæt i Hjemmestyreloven, fuldmagtsordningen samt indgåede aftaler som Itilleq-erklæringen, samt den praksis der løbende udviklede sig på det mere uformelle grundlag. Med accept af, at de grundlovmæssige rammer fra dansk side vurderes til kun at tillade et begrænset råderum for at øge Grønlands udenrigspolitiske beføjelser i forhold til Hjemmestyret, var det fra kommissionens side ønskeligt, at der i en selvstyrelov ikke sættes begrænsninger for en fortsat udvikling af samarbejdet mellem Grønland og regeringen omfattende udenrigspolitiske emner (ibid.).

Grønland fik indført selvstyre den 21. juni 2009. Af selvstyrelovens præambel (Statsministeriet 2009) fremgår følgende:

*”VI MARGRETHE DEN ANDEN, af Guds Nåde Danmarks Dronning, gør vitterligt:
Folketinget har vedtaget og Vi ved Vort samtykke stadfæstet følgende lov:
I erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, bygger loven på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland. Loven bygger i overensstemmelse hermed på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligeværdige parter.”*

(ibid.).

Med denne præambel understreges Selvstyrelovens forfatningsmæssige karakter der bygger på en overenskomst mellem Grønland og den danske regering som ligeværdige parter. Dette skal forstås således, at Selvstyret inddrages i sager der er af grønlandsk interesse, også i de tilfælde jf. Itilleq-erklæringen der vedrører ikke-hjemtagne områder. Jf. Selvstyrelovens kapitel vedr. udenrigsanliggender, fremgår det af § 11, at Grønland kan handle i mellemfolkelige anliggender efter aftale med den danske regering med henblik på, at sikre såvel Grønlands interesser som rigsfællesskabets samlede interesser (ibid.). Jf. § 12 kan Grønland på rigets vegne indgå aftaler med fremmede stater og internationale organisationer, når emnet alene vedrører Grønland og fuldt ud angår hjemtagne sagsområder. Den danske regerings beføjelser i mellemfolkelige samvirke begrænses ikke heraf, idet udenrigspolitikken er et rigsansliggende. Det betyder at Grønland er underlagt de forpligtelser som rigsfællesskabet har i forbindelse med indgåede folkeretlige aftaler og internationale regler, som til enhver tid er bindende. Således skal Grønland forinden indgåelse af aftaler der er af væsentlig betydning for rigsfællesskabet forhold til udlandet samt for deltagelse i internationalt samarbejde, forhandle dette med den danske regering (ibid.).

4.1.3.1 Selvstyrets udenrigspolitik – i relation til selvstyreloven og praksis heraf

Hjemmestyreloven samt Fuldmagtsordningen blev erstattet af Selvstyreloven ved indførelsen af selvstyret i Grønland den 21. juni 2009, hvilket betyder, at Grønlands udenrigspolitiske indflydelse fremover baseres på Grundloven, Selvstyreloven og gældende praksis, som beskrevet i afsnittet ovenfor. I Selvstyret er det Departementet for Udenrigsanliggender der forestår landets udenrigspolitik inden for de givne rammer. Departementet udarbejder årligt en udenrigspolitisk redegørelse til Inatsisartut. Redegørelsen giver en status over de Selvstyrets udenrigspolitiske aktiviteter, samt perspektiverer for den eller de kommende års politik som Grønland tænkes at føre. Derudover har Selvstyret nedsat et udenrigs- og sikkerhedspolitiske udvalg, hvis opgave er at behandle udenrigs- og sikkerhedspolitiske forhold samt at fremsætte de spørgsmål og bemærkninger, som disse forhold giver anledning til. Jeg vil gøre læser opmærksom på, at specialet ikke behandler sikkerhedspolitik. Gennem årene har Grønland åbnet repræsentationer i København, Bruxelles (EU), Washington, Reykjavik og senest i Beijing i november 2021. De har alle til formål, at de som

repræsentanter for Grønland skal medvirke til at fremme relationerne indenfor interesseområderne udenrigspolitik, økonomi, handel, uddannelse, forskning og kultur. Særligt for repræsentationen i Washington kan nævnes, at her varetages relationerne for både USA og Canada. Placeringen af de grønlandske repræsentationer kan således ses som en rettesnor for udviklingen af Grønlands udenrigspolitiske interessesfærer, hvor repræsentationen i Reykjavik blev oprettet i 2018. Island udviser som nabo til Grønland en støt stigende interesse for et styrket samarbejde landende imellem, og har i december 2020 udgivet en rapport med angivelse af en række anbefalinger (Naalakkersuisut 2021). Rapporten er udgivet fra islandsk side alene. Denne rapport blev fulgt op af et interview med daværende Naalakkersuisoq for Udenrigsanliggender Steen Lynge som udtalte, at han fandt initiativet og rapportens anbefalinger spændende og interessante (Schultz-Nielsen, Sermitsiaq 2021). I rapporten fremgår følgende citat af tidligere formand for Naalakkersuisut, Kim Kielsen: *“According to the mandate we have received from the nation, we must work for independence. There should be no doubt that everything we do is part of preparing for this. More than 70% of the population wants to move toward independence, and the Act on Greenland Self-Government stipulates how this is to be done. This is the mandate that we have received and have held for a long time”* (Government of Iceland Iceland 2020, 17).

Min uddybende undersøgelse om en eventuel reaktion fra den danske regering har ikke resulteret i en konkret udtalelse herom.

Ved efterårssamlingen i 2020 (Naalakkersuisut for Udenrigsanliggender 2020) blev der fremsat og vedtaget et beslutningsforslag om, at der skulle oprettes en grønlandsk repræsentation i Kina. Manglende kendskab til den grønlandske selvstyreordning og den dertil knyttede udenrigspolitiske indflydelse til at gå i dialog med andre udenlandske aktører, er generelt en faktor der besværliggør et samarbejde mellem Grønland og udenlandske aktører. Repræsentationen i Kina skal således medvirke til at fremme kendskab og dialog omkring dette, og hermed medvirke til at fremme et handelsmæssigt samarbejde med Kina samt øvrige østasiatiske lande (ibid.). Henset til beslutningsforslaget er en officiel repræsentation i Kina et udtryk for, at Grønland i højere grad ønsker at handle udenrigspolitisk i relation egne hjemtagne sagområder.

4.1.3.2 Sammenfatning – Selvstyrets udenrigspolitiske indflydelse inden for rigsfællesskabets rammer

Med reference til specialets problemformulering ”*Hvordan kan Grønland opnå større indflydelse på rigsfællesskabets udenrigspolitik der relaterer sig til Grønland og Arktis?*”, er de juridisk gældende rammer herfor beskrevet i afsnit 4.1.3.1 Selvstyrets udenrigspolitik - i relation til selvstyreloven og praksis heraf. I modsætning til andre stater, har Grønland ikke egen grundlov, men er derimod i dag omfattet af den danske grundlov samt underlagte love og forordninger. Dette kan synes temmelig komplekst set ud fra et internationalt synspunkt, idet grundloven er meget entydig i forhold til Grønlands udenrigspolitiske indflydelse.

Ser man henover tid på kongerigets udenrigspolitik fra Grønlands indlemmelse i Kongeriget i 1953 og frem til i dag med grønlandsk selvstyre, ses der en udvikling der har bevæget Grønland fra at have et Landsråd med stort set ingen kompetencer, til egenrådigt at kunne indgå aftaler med andre lande inden for hjemtagne områder. Disse opnåede kompetencer er i henhold selvstyreloven samt gældende praksis og sædvane.

I forbindelse med indførelsen af selvstyre i Grønland blev der hjemtaget nogle få sagsområder, herunder råstofområdet (Statsministeriet 2012). Idet råstofområdet et hjemtaget område, har Grønland således også kompetencen til at lovgive og forvalte inden for opgaveløsningen på dette område. Som nævnt i specialets indledning, så kan råstofområdet gå hen og få karakter af høre under det udenrigspolitiske område. Dette ses fx i de tilfælde, hvor udenlandske interessenter, private som statslige, ønsker at foretage minedrift efter sjældne jordarter, hvor som uran vil indgå i de udvundne mineraler. Udover problemstillingen med en sikker opbevaring af affaldsprodukter som fx uran, så er der også en del af den brudte uran som ikke ses som et affaldsprodukt, men derimod et biprodukt der efterfølgende kan videreforarbejdes og anvendes til kernekraft eller i yderste tilfælde kernevåben. Det ses således ikke udelukkende at være et område af rent grønlandsk karakter, men at det også kommer ind under dansk udenrigspolitik og skal således også ses i forhold til indgåede internationale aftaler omkring uran.

Sammenfattende ses udviklingen henover tid gående til indførelsen af selvstyre har bevirket, at Grønland har fået en øget udenrigspolitisk indflydelse i forhold til de rammer som grundloven giver. Grønland søger stadig øget indflydelse, og hjemmelen hertil ligger forankret i særligt selvstyreloven der bygger på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligeværdige parter, og dermed med mulighed for at åbne op for en

yderligere forøgelse af den grønlandske udenrigspolitiske indflydelse inden for områder der ses som værende rent grønlandske.

I næste afsnit vil jeg analysere Grønlands udenrigspolitik udenrigspolitiske indflydelse ud fra teorien om handlerum.

5 Analyse Handlerum - Grønlands udenrigspolitik

Med henvisning til specialets afsnit 2.4 Teoretisk ramme for analysen, vil jeg analysere Grønlands udenrigspolitiske handlerum. I forhold til handlerumsteorien vil jeg først og fremmest analysere a) de ydre begrænsninger der udgøres af andre stater politik. Herunder vil jeg konkret analysere i forhold til henholdsvis a1)USA og a2)Kina. Dette er ud fra min antagelse om, at begge lande har strategiske og ressourcemæssige interesser i Grønland. Derudover og pga. at Grønland ikke har status som værende en stat, vil jeg opdele analysen b) af Grønlands indenrigspolitiske begrænsninger i to, hvilket er som følger:

b1. Analyse af handlerum – internt i Grønland

b2. Analyse af handlerum – internt i rigsfællesskabet.

Som det sidste i specialets analyse c) vil jeg se nærmere på beslutningstagerens ambitionsniveau, dvs. grønlandske politikere ud fra specialets empiri om interviewudsagn fra LP1 og LP2.

I det næstfølgende afsnit vil jeg gennemgå analyse af ydre begrænsninger der udgøres af andre stater politik, USA og Kina.

5.1 a) Analyse - Ydre begrænsninger der udgøres af andre stater politik og det internationale system

Jf. Nikolaj Petersen bestemmes størrelsen af handlerummet for Grønlands udenrigspolitik i forhold til de ydre begrænsninger principielt ud fra indflydelseskapacitet og stressfølsomhed i henhold til adaptionsteorien som beskrevet i afsnit 2.2 Adaptionsteori – Dansk udenrigspolitik efter den kolde krig. Her fastslår Petersen, at handlerummets størrelse især påvirkes af graden af kompatibilitet mellem statens interesser, i det her tilfælde Grønland, og det internationale systems begrænsninger og muligheder.

Klimaforandringer med afsmeltningen af indlandsisen har gennem den seneste årrække medført en øget international interesse på Arktis som helhed og herunder også Grønland. Klimaforandringerne medfører adgang til potentielle nye handelsveje (M. Breum 2016, 10-12). via Nordvestpassagen ved Canada samt Nordøstpassagen ved Rusland, hvormed transporttid af varer mellem østkysten af USA og Canada samt Europa reduceres som følge heraf. Stormagterne USA, Kina og Rusland har hver især har rettet fokus mod Arktis (ibid.). Jeg vil gøre læser opmærksom på, at specialet ikke behandler sikkerhedspolitik. Jeg nævner kort det sikkerhedspolitiske aspekt i dette her afsnit, idet det er et emne som har indflydelse på fx stormagternes interesse for Arktis, og kan derfor også påvirker rigsfællesskabets udenrigspolitik. I tilfælde hvor stormagterne har forskellige interesser, er det min antagelse, at dette kan have en afsmittende effekt på størrelsen af Grønlands handlerum. Fx har Kina forsøgt at få fodfæste i Grønland gennem investeringer (J. Larsen 2018). Det kinesiske engagement i Grønland, har mødt en del modstand fra amerikansk side. Denne antagelse skal ses i lyset af, at der gennem den senere årrække, er opstået et stadigt stigende økonomisk køligt forhold mellem USA og Kina (Jakobsson 2018). USA formodes således ikke at have interesse i, at Kina får økonomisk fodfæste samt tilstedeværelse i Grønland. Dette eksempelvis med begrundelse i, at såfremt Grønland låner penge til lufthavnsbyggeri, foreligger der en mulighed for, at der opnås en økonomisk afhængighed af Kina (ibid.), som således generelt set vil kunne begunstige Kinas ønske om fremtidige investeringer i grønlandske forhold. USA ytrede bekymring om, ikke at lade kinesiske investorer få adgang til at bygge de nye lufthavne. En sådan kinesisk indflydelse på grønlandsk infrastruktur med mere, ansås for på sigt at kunne medføre til en øget kinesisk tilstedeværelse i Grønland (ibid.). Finansieringen af de nye grønlandske lufthavne endte med at falde på plads med investering fra den danske stats side. Som ovenfor nævnt, havde der forinden været bekymringer fra amerikansk side omkring kinesisk involvering, men disse bekymringer blev manet til jorden fra dansk side. Den daværende danske forsvarsminister Claus Hjorth Frederiksen udtalte (ritzau 2018), at den danske opfattelse var mere nuanceret: *”Hvis det handler om, at de (kineserne) får kontrakten på at bygge landingsbanerne, har vi ikke de store kvababbelser. - Det er mere, hvis det handler om driften af det. Eller hvis vi kan se, at Grønland ikke ville kunne leve op til de økonomiske vilkår, der måtte være”* .

I det efterfølgende afsnit vil jeg analysere i forhold til de ydre begrænsninger for Grønlands udenrigspolitik, der udgøres af USA.

5.1.1 a1) Ydre begrænsninger der udgøres af USA's politik

USA er Danmarks nærmeste allierede (Udenrigsministeriet 2021). Uagtet at jeg med mit speciale ikke fokus på sikkerhedspolitik, så er det et område der er nært forbundet med udenrigspolitik i relation til USA's interessesfære i Arktis. Som følge heraf, har det også indflydelse på det grønlandske udenrigspolitiske handlerum overfor USA, idet amerikansk interesse i Grønland har stor bevågenhed fra dansk side. Alene det faktum, at USA betragtes som Danmarks, og hermed også rigsfællesskabets nærmeste allierede (ibid.), så peger analysen på, at dette forhold har en stor indflydelse på det grønlandske handlerum overfor USA.

Samarbejde mellem Grønland og USA

Den stigende interesse i Grønland har resulteret i, at USA har valgt at genoprette en permanent statslig tilstedeværelse i Grønland i form af åbningen af et amerikansk konsulat i Nuuk i 2020. Denne handling er ligeledes budt velkommen fra grønlandsk side (Naalakkersuisut 2019), der også ønsker at indgå i en tættere dialog og samarbejde landende imellem. Kombinationen af nye atlantlufthavne der er under opførelse i Grønland, samt samarbejdet med islandsk skibsfart skal være med til at gøre Grønland mere tilgængeligt via amerikanske havne og lufthavne (ibid.), således at det ikke kun er Danmark der porten ind til Grønland. Tiltag der kan indgå som vigtige parametre i bestræbelserne på at øge samarbejdet indenfor handel og uddannelse og ikke mindst, åbne op for amerikanske interesser i at investere i Grønland (ibid.).

Der eksisterer en række samarbejdsaftaler mellem Grønland og USA. Den grundlæggende aftale med USA omkring Grønland, er Forsvarsaftalen af 1951 (Folketinget u.d.), som blev indgået mellem USA og Danmark. Denne omhandler forsvaret af Grønland som et NATO-medlem, samt hvorledes Danmark som NATO-medlem kan bidrage til det kollektive forvar i NATO-alliancen. Forsvarsaftalen blev senere ændret og suppleret i Igaliku-aftalen af 2004 (Udenrigsministeriet 2005). Grønlands status i aftalen ændredes herved til at være en ligestillet del af rigsfællesskabet. Forsvarsaftalen af 1951 viser, at USA har stor interesse i Grønland, idet den dannede grundlag for oprettelsen af Thule-basen som et led i forsvaret af det amerikanske kontinent. Service-kontrakten (Lindstrøm, Sermitsiaq 2020) for Thule-basen

haft indflydelse på den grønlandske økonomi i form af civile arbejdspladser og en grønlandsk/dansk arbejdsgiver, med deraf følgende skatteindtægter til den grønlandske landskasse. Dette ændrede sig i 2014, hvor kontrakten blev givet til et amerikansk-ejet selskab og således manglende skatteindtægter. Denne ændring var strid med den grønlandske/danske opfattelse (ibid.) af gældende aftaler mellem Kongeriget og USA i relation til Forsvarsaftalen. Efter en del forhandlinger mellem USA, Grønland og Danmark, blev der i 2020 underskrevet et bilateralt samarbejde mellem USA og Grønland vedr. servicekontrakten på Thule-basen mv. Fra grønlandsk side kunne der spores en vis tilfredshed med underskrivelsen, hvilket fremgår af følgende citat: ”*Det har således været vigtigt for Naalakkersuisut, Inatsisartut og det grønlandske folk, at vi fik en reel, håndgribelig nytte af den amerikanske tilstedeværelse, udtaler Kim Kielsen*” (ibid.).

Forinden havde USA i 2020 bevilget en hjælpepakke på 83 mio. kr. (Mogensen 2020). til civile projekter i Grønland. Beløbene er tiltænkt at dække udgifter for køb af amerikansk ekspertise i form af konsulent- og rådgivningsassistance indenfor de områder aftalen omfatter. Med andre ord, så er det ikke penge der tilfalder Grønland, men skal derimod ses som et led i udviklingen af det amerikansk-grønlandske samarbejde. Selve ordningen har også mødt politisk modstand fra dansk side blandt andet med henvisning til, at det kan opfattes som om, at USA gennem dette samarbejde forsøger at underminere rigsfællesskabet (ibid.)

Denne hjælpepakke blev i 2021 efterfulgt af endnu én på 63 mio. kr.

Aftalen som er indgået direkte mellem Grønland og USA, er på vegne af Selvstyret underskrevet af daværende Naalakkersuisut for Udenrigsanliggender Pele Broberg (Krog, altinget.dk 2021).

Det forhold at Grønland begynder at indgå aftaler med andre lande, og Danmark ikke længere er direkte involveret viser, at det grønlandske udenrigspolitiske handlerum øges (M. Breum 2020). Fra grønlandsk side er dette blevet mødt med tilfredshed, hvor tidligere Naalakkersuisoq for Udenrigsanliggender Steen Lyng, har udtalt, at den nye aftale “skaber præcedens for, at Grønland mere frit kan indgå aftaler med andre lande på hjemtagne områder i fremtiden” (ibid.). Fra dansk side kan der være delte meninger om, hvorvidt denne udvikling er styrkende for sammenholdet i rigsfællesskabet eller ej. Det er min antagelse, at forholdet i rigsfællesskabet kan styrkes ved at lade Grønland forestå indgåelse af aftaler og selv underskrive. Dette kan tolkes som en stigende accept fra dansk side af Grønland som en

ligeværdig partner. Der argumenteres der for, at aftalerne omhandlende hjælpepakkerne på henholdsvis 83 og 83 mio. kr. en udvikling der kan medvirke til at så splid internt i rigsfællesskabet, samtidig med USA såvel som andre arktiske aktører kan drage fordel heraf (ibid.).

USA har udover indgåelse af bilaterale aftaler, også udvist stor interesse i ændringen af lufthavnsstrukturen i Grønland med opførelse af nye atlantlufthavne. Tilbage i september 2018 blev der af USA's viceforsvarsminister underskrevet en principerklæring (Turnowsky, sermitsiaq.ag 2019) om, at man er parat til at investere i grønlandske lufthavne med henblik på at de kan anvendes til såvel civilt som militært brug (ibid.). I maj 2021 aflagde den amerikanske udenrigsminister Antony Blinken (Nissen 2021) sammen med den danske udenrigsminister besøg i Kangerlussuaq, Grønland. Her var det Grønland som var vært, og ikke den danske udenrigsminister (ibid.). Under dette besøg sagde formanden for Naalakkersuisut, Múte B. Egede, at fremover skal al amerikansk engagement i Arktis være til gavn for grønlænderne: ” *Vi sagde klart til amerikanerne i dag, at når man vil være i Arktis, kan man ikke komme uden om Grønland. Hvis man gerne vil agere og være med i udviklingen, så kommer man ikke uden om os. Intet om os, uden os, var budskabet, vi kom med. Og hvis man gerne vil være en del af et tæt samarbejde med Grønland, så skal vi også have gavn af det*” (ibid.).

Set i lyset af, hvorledes grønlandsk udenrigspolitik er blevet ført gennem de senere år, særligt i forhold til USA, så peger analysen på, at Grønland har fået et større udenrigspolitisk handlerum. Dette i form af bemyndigelse til selv at indgå aftaler, men også i forhold til at gå i dialog med andre nationer.

5.1.2 a2) Indre begrænsninger der udgøres af Kinas politik

Kina har gennem de senere år rettet sin opmærksomhed på Arktis (J. Larsen 2018), og udgav i januar 2018 sin første hvidbog om Kinas arktisk politik. Heri defineres Kina som en ”nær-arktisk stat” med det formål, at etablere en arktisk silkevej (Jiang 2020).

Kina indgik i 2013 (Naalakkersuisut 2013) en aftale med Grønland omkring et intensiveret samarbejde indenfor råstofområdet. Den daværende Naalakkersuisoq for Erhverv og Råstoffer Jens Erik Kirkegaard inviterede desuden til en kinesisk deltagelse i fremtidige mineprojekter, herunder finansiering af projekterne såvel som aktør i processen med afsætning af produkterne på det kinesiske marked (ibid.)

I de følgende år blev kinesiske selskaber involveret i flere mineprojekter (Jiang 2020), herunder jernmineprojektet i Isua samt projektet vedr. sjældne jordarter i Sydgrønland. Derudover har Kina også vist interesse i at kunne tilbyde finansiering såvel som bygning af nye lufthavne (ibid.). Det er især de kinesiske investeringer i lufthavnsbyggeriet som vakte opsigt og bevirkede modstand fra både dansk og amerikansk side. En amerikansk bekymring over den stigende kinesiske interesse, medførte et pres overfor Danmark om at gøre tiltag til at holde kinesiske investeringer ude af Grønland. Det kinesiske statsejede China Communications Construction Company opgav efterfølgende at byde ind på opførelsen af lufthavnsbyggeriet i Grønland (ibid.).

Siden det kinesiske magtskifte i Kina i 2012, hvor Xi Jinping overtog magten i Kina som Kommunistpartiets generalsekretær, har Kina erklæret, at ekspansionen er nødvendig for at skaffe råstoffer, sikkerhed og indflydelse (J. Larsen 2018). Kina har lanceret det globale infrastrukturprojekt, Silkevejsprojektet, der også omfatter søveje med moderne havne via Afrika skal forbinde Kina med Asien, Rusland, Mellemøsten og Europa (ibid.). Som et led i at få indflydelse i Arktis, er Kina blevet optaget som observatør i Arktisk Råd i 2013 (ibid.). I modsætning til tidligere hvor Kina virkede mere tilbageholdende, ses nu en tydelig generel kinesisk interesse i ekspansion som ikke kun omfatter Arktis, men fx også i Afrika og Sri Lanka i forbindelse med minedrift og anlæg af nye havne (ibid.). Kina havde her tilbudt at finansiere udbygningen af infrastrukturprojekter, under forudsætningen af, at det også var kinesiske firmaer der forestod gennemførelsen af selve projekterne (ibid.).

Ud fra de ovenstående forhold omkring den kinesiske model til udbygning af infrastruktur, er det min antagelse, at Kina har forsøgt at få fodfæste i Arktis via Grønland. Et fodfæste af ikke ubetydelig størrelse, hvilket kan medføre kinesisk indflydelse på interne grønlandske anliggender. De kinesiske interesser i Grønland gav anledning til, at USA's forsvarsminister Jim Mattis under et møde i Washington med den daværende danske forsvarsminister Claus Frederiksen advarede om, at finansiering samt ordre om lufthavnsbyggeriet ikke måtte falde i kinesiske hænder (Drew Hinshaw, How the Pentagon Countered China's Designs on Greenland 2019). USA var bekymret for, hvorvidt Kina i det tilfælde af, at Grønland ikke kan overholde sine tilbagebetalingsforpligtigelser, kan overtage ejerskabet af lufthavnene, som potentielt også ville kunne anvendes af amerikanske militære fly. Dette vil også kunne styrke Kinas indflydelse på adgangen til søvejene samt evt. adgang til råstoffer der ligger gemt under

Polarhavets ismasse (ibid.). En bekymring, der kan sammenkobles med udtalelser fra Xiao Yang, leder af Arctic Research Center i Beijing International Studies University: *“China needs to carefully consider the possibility that a small and weak Greenlandic nation could emerge in the Arctic in the next 10 years,”* - *“This will be the key node for the successful implementation of the Polar Silk Road”*(ibid.).

Danmark følte sig således forpligtet til at holde Kina ude af grønlandsk lufthavnsbyggeri (ibid.), og med den danske finansiering blev Kinas involvering hermed afsluttet, men resultatet var ikke til alles tilfredshed i Grønland. Dette med begrundelsen i, at Danmark havde blandet sig i emne som fra grønlandsk side blev betegnet som et rent grønlandsk anliggende. Fra dansk side blev det derimod anset som værende et sikkerhedspolitisk emne hvilket understøttes af følgende citat af en pensioneret dansk admiral: *“This is an investment in national security, an investment to make sure we can stay on a good foot with the United States”*(ibid.).

Det er min antagelse, at ovenstående kan som et eksempel på en bekymring fra USA's side for øget kinesisk interessesfære i Arktis. Uagtet at der ikke kom yderligere kinesisk involvering i lufthavnsprojektet, er det min antagelse, at Kina fortsat ønsker at have relationer til Grønland, set i lyset af udbygningen af Kinas nye silkevej (J. Larsen 2018).

5.1.3 Sammenfatning Ydre begrænsninger der udgøres af andre staters politik og det internationale system

Ovenstående analyser af amerikanske og kinesiske interesser i Grønland og Arktis som helhed indikerer, at Danmark som en nær allieret af USA, indirekte har valgt at handle på amerikanske bekymringer omkring Kinas engagement i Arktis, ved at holde Kina ude af billedet som en investor i større projekter i Grønland. Herved fremstår rigsfællesskabets udenrigspolitik som imødekommende overfor USA, og antages at kunne medvirke til at bane vejen for yderligere samarbejde mellem Grønland og USA.

Eksemplet vedrørende udbygningen af den grønlandske infrastruktur med nye lufthavne, som i bund og grund bør anses som værende et rent internt anliggende, gøres hermed til et emne inden for rigsfællesskabets udenrigspolitik, og vil derfor også påvirke det grønlandske handlerum. Grønlands kompatibilitet til stormagternes begrænsninger og muligheder er således dimensionerende for størrelsen af landets handlerum. Det er således min antagelse, at Grønlands udenrigspolitik også omfatter virke med store aktører som USA og Kina. Der er

indgået bilaterale aftaler med USA, men når det omhandler større projekter med involvering af fx Kina, kan spændinger mellem USA og Kina få en afsmittende effekt på Grønlands handlerum. Grønland må derfor antages at være begrænset i sin udøvelse af udenrigspolitik vedr. hjemtagne områder.

I det efterfølgende afsnit vil jeg analysere i forhold til de indre indenrigspolitiske begrænsninger for Grønlands udenrigspolitik, der udgøres af henholdsvis de interne forhold i Grønland, samt de interne forhold i rigsfællesskabet.

5.2 b) Analyse - Indenrigspolitiske begrænsninger og muligheder for den officielle udenrigspolitik

Jf. Petersen skal de indenrigspolitiske begrænsninger ses som en regerings forhold til sine interne omgivelser. I relation til mit speciale og som beskrevet i afsnit 2.4 Teoretisk ramme for analysen, ser jeg de interne omgivelser som værende både interne grønlandske forhold, såvel som internt i rigsfællesskabet.

5.2.1 b1) Indenrigspolitiske begrænsninger – internt i Grønland

De interne omgivelser, som jeg vil fokusere, på i relation til indenrigspolitiske begrænsninger og muligheder for den officielle udenrigspolitik, er emner som ikke er udtømmende, men som jeg alle ser at have indflydelse på hvorledes Grønland vil udøve sin udenrigspolitik. Det drejer sig om Minedrift efter sjældne jordarter, Fiskeri – salg af kvoter til EU, Brexit – Behov for handelsaftale med Storbritannien, Turisme, Uddannelse samt rigsfællesskabets udenrigspolitik i Arktis. Dermed er det ikke sagt, at der ikke er andre grønlandske interne forhold som har indflydelse, men ovennævnte emner vurderes at have stor indflydelse tager jeg afsæt i, at det er emner som hver især har betydning for den grønlandske økonomi i form af afgifter til landskassen, arbejdspladser med mere.

Minedrift efter sjældne jordarter og uran

Udenlandske investorer har interesse i udvindingen af forekomsterne af sjældne jordarter i Grønland (Turnowsky, Sermitsiaq 2016). Den udenlandske interesse er i form af investeringer, men kan også få en politisk drejning, når det fx er Kina, der ønsker at investere (ibid.). Sjældne jordarter kan således medvirke til at reducere verdens forbrug af fossile brændstoffer, og hermed også medvirke til en reduktion i udledningen af CO₂ (Greenland Minerals A/S 2021, 8). Den udenlandske kommercielle interesse i minedrift i Sydgrønland

efter sjældne jordarter baseres på mængden af forekomster, der anslås til være i en størrelsesorden af ca. 30.000 ton forarbejdet produktion og hermed udgøre ca. 15-20 procent af den nuværende efterspørgsel på det globale marked (ibid.). En produktion i ca. 40 år vil bevirke oprettelse af et givent antal arbejdspladser, herunder også arbejdspladser der forventes besat med lokal arbejdskraft. Der er for og imod oprettelse af minedrift efter sjældne jordarter i Sydgrønland (Jørgensen, Sermitsiaq 2021). I forbindelse med udvinding af de sjældne jordarter udvindes der også biprodukter, som efterfølgende skal opbevares lokalt. Der er via medierne og informationsmøder tilkendegivet manglende tryk og tillid blandt lokalbefolkningen til de udarbejdede planer for opbevaring af affaldsprodukterne fra jordarterne. I tilknytning til planer for opbevaring er der af Greenland Minerals udarbejdet en VVM (Vurdering af Virkninger på Miljøet) redegørelse som har mødt kritik i forhold til mineselskabets rolle (uvildighed) under udarbejdelsen af rapporten, samt til sikkerheden i tiltagene for opbevaringen af affaldsprodukterne (ibid.). Ovenstående har således også dannet ramme under valgkampagnen til de nævnte valg, hvor modstandere af projektet, lokalt som på landsbasis, vandt valgene, ses den indenrigspolitiske begrænsning og mulighed for den officielle udenrigspolitik hermed at være en faktor, der er med til at indskrænke det grønlandske udenrigspolitiske handlerum. Senest er det ved efterårssamlingen den 9. november 2021 blevet besluttet at vedtage lovforslag om forbud mod forundersøgelse, efterforskning og udnyttelse af uran (Inatsisartut 2021). Selvstyrets officielle politik er herefter, at der ikke tillades udvinding af uran, ej heller som et biprodukt (ibid.).

Fiskeri – salg af kvoter til EU

Den grønlandske fiskeindustri leverer årligt store beløb til landskassen fra såvel det udenskærs som indenskærs fiskeri. Derudover har Grønland også indtægter ved salg af fiskekvoter til EU. I fortsættelse af Grønlands udmeldelse af det daværende EF (Villaume, EF-skepsis og grønlandsk exit 2020) indgik man en fiskeriaftale om salg af kvoter. Aftalen er løbende blevet genforhandlet, med den sidst indgåede aftale i januar 2021 (H. N. Sørensen, KNR 2021), gældende for perioden 2021 – 2026 og som forventes at kunne indbringe en indtægt på i alt ca. 736 mio. kr. Selv om salget af kvoter til EU-fiskere bidrager til den grønlandske økonomi, ses der fra flere sider en holdning om, at Grønland i stedet bør udstede disse kvoter til grønlandske fiskere med begrundelse i, at landskassen vil kunne opnå samme indtjening herved (ibid.). Til trods herfor er der indgået denne nye aftale, og processen frem er

ikke forløbet gnidningsfrit. I den grønlandske presse blev der skrevet om, at der fra EU-side blev lagt pres på Grønland for at opnå større kvoter, uden at skulle betale mere herfor (ibid.). Forhandlinger om størrelsen af fiskekvoterne blev fra EU side kædet sammen med den partnerskabsaftale Grønland har med EU omkring en årlig uddannelsesstøtte på et trecifret millionbeløb, og kunne således ses som et forsøg på at opnå en mere gunstig fiskeriaftale for EU. Udover EU's ønske om større kvoter, var den grønlandske opmærksomhed også rettet på fortsat at kunne afsætte sine produkter til EU uden at skulle betale toldafgifter (ibid.). Med en udsigt til at skulle betale told, vil den grønlandske fiskeindustri kunne forvente at opnå betydelige færre indtægter i forhold til tidligere, hvis der hverken opnås en aftale med EU såvel som med Storbritannien (B. Sørensen, Sermitsiaq 2021) efter deres udtræden af EU.

Brexit - Behov for handelsaftale med Storbritannien

Udmeldelse af EU, Brexit, har reduceret den grønlandske handel med Storbritannien som en stor aftager af fiskeprodukter, har indflydelse på den grønlandske økonomi (B. Sørensen, Sermitsiaq 2021). Grønlands Erhverv har meddelt Naalakkersuisut for Udenrigsanliggender, at det er nødvendigt at få en handelsaftale i stand mellem Grønland og Storbritannien. Indtil en sådan aftale kommer på plads, skal der fra grønlandsk side betale told og afgifter, og som i værste fald forventes at komme til at koste grønlandskerhverv op imod et 100 mio. kr. (B. Sørensen, sermitisiaq.ag 2021). En af udfordringerne med at få en handelsaftale på plads med Storbritannien er, at Grønland ikke står alene med ønsket om en sådan aftale. Andre ikke EU-lande har på tilsvarende vis et sådant behov, og betragtes således som tredjelande i forhold til EU som har indgået en handelsaftale i forbindelse med Brexit (ibid.).

Til trods for, at Storbritannien er en stor aftager af fiskeprodukter fra Grønland, så er Grønland at betragte som et lille land blandt de øvrige tredjelande. Her skal tages i betragtning, at Storbritannien efter Brexit skal genforhandle et stort antal handelsaftaler på verdensplan, og spørgsmålet er derfor, hvilken prioritet fra britisk side Grønland kan forventes at opnå.

Turisme

Indtægterne fra turismeerhvervet er ikke på niveau med fiskeriet, som pt. udgør søjlen i den enstrengede økonomiske struktur. Turisme alene ses ikke at kunne bevirke et løft af den grønlandske økonomi til en to-strengt økonomisk struktur, men antages at lokalt kunne løfte økonomien i form af flere arbejdspladser indenfor eksempelvis luftfart og hotelbranchen.

Forinden Covid-19 var turisme et erhverv der var under stor udvikling, og der var i tilknytning hertil behov for en forøgelse af overnatningskapaciteten i form af opførelse af nye hoteller (Schultz-Nielsen, Sermitsiaq 2018).

Som et led i håndteringen i det stigende antal turister, spiller lufthavnsprojektet i Grønland med nye internationale lufthavne også en rolle. Gennem turismeerhvervets krav til en bedre lufthavnsstruktur, opstår der således en faktor, som også kan påvirke størrelse af det grønlandske udenrigspolitisk handlerum.

Uddannelse

Som en del af rigsfællesskabet, har grønlændere mulighed for at tage en uddannelse i Danmark. Der er indgået bilaterale aftaler med USA, senest i 2020 (Naalakkersuisut 2020), som også omfatter uddannelse. Denne aftale skal ses som en aftale om, at der fra USA's side gennem samarbejde tilføres midler til projekter i Grønland inden for områderne råstoffer, turisme og uddannelse (ibid.). I min research for data har jeg ikke fundet frem til konkrete oplysninger om tiltag som er indeholdt i aftalen. Det er min antagelse, at Grønland gennem bilaterale aftaler med USA, herved får et supplement til nuværende uddannelser i Grønland.

5.2.2 b2) Indenrigspolitiske begrænsninger – internt i rigsfællesskabet

For at belyse de indenrigspolitiske begrænsninger internt i rigsfællesskabet, vil jeg til at begynde, anskue rigsfællesskabets udenrigspolitik set fra et dansk perspektiv. Op gennem årene fra indførelsen af det grønlandske hjemmestyre og senere selvstyre i 2009, er det min antagelse, at den danske holdning været, at udenrigspolitik ikke var et emne der kunne tages op til diskussion, når det drejede sig om, hvem der skulle forstå denne. Dette jf. grundloven såvel som selvstyreloven hvori det fremgår, at udenrigspolitik føres fra dansk side, uagtet om det er forhold der alene vedrører Danmark eller Grønland, eller en kombination og dermed i egenskab af rigsfællesskabet.

I rigsfællesskabet ånd blev der udarbejdet Kongeriget Danmarks strategi for Arktis 2011-2020 (Udenrigsministeriet 2011)., hvori danske, færøske og grønlandske interesser alle kommer til udtryk. Der bygges på et ligeværdigt samarbejde mellem landene. Overordnet vil Kongeriget i henhold til strategien sigte på at styrke Kongerigets samlede position som aktør i Arktis, og i overensstemmelse hermed arbejde for følgende (ibid.):

- Et fredeligt og sikkert Arktis
- En selv bærende vækst med samfundsmæssig bæredygtighed

- Respekt for Arktis' sårbare klima, miljø og natur
- Et tæt samarbejde med vore internationale partnere

Den arktiske strategi tager afsæt erklæringer i Arktisk Råd erklæringer samt Ilulissat-erklæringen i 2008 (ibid. S.10) vedrørende arktiske kyststaters forpligtelse omkring samarbejde med henblik på håndteringen af de uoverensstemmelser, udfordringer samt de muligheder der kan opstå i kølvandet på den internationalt stigende interesse for Arktis. Kongeriget Danmark har således blandt andet gennem ovennævnte erklæringer i Arktisk Råd og Ilulissat-erklæringen i forvejen kunnet markere sig som en væsentlig aktør i Arktis, og dermed også få indflydelse på den kommende udvikling. Som det fremgår af strategien, så er formålet med denne at *"stille skarpt på Kongerigets strategiske prioriteter for den fremtidige udvikling frem mod 2020. Sigtet er at styrke Kongerigets samlede position som aktør i Arktis"* (ibid. s.7, 10-11).

En styrkelse af positionen i Arktisk kommer blandet også til udtryk i en artikel udgivet af Martin Breum i 2016 med overskriften *"Danmark som arktisk stormagt – Dansk udenrigspolitik er i færd med et støt skifte mod nord"* (M. Breum 2016). Her refereres til udtalelser fra den daværende danske regerings særlige udenrigspolitiske rådgiver, Peter Taksøe-Jensen, der overfor Politiken i et interview udtaler, at *"Danmark er sammen med Grønland og rigsfællesskabet en arktisk stormagt. Vi skal bruge endnu flere kræfter på at sikre, at udviklingen i Arktis kommer til at stemme overens med danske interesser"* (ibid. s.9). Dette kan sammenholdes med andre udtalelser fra blandt andet den tidligere danske udenrigsminister Martin Lidegaard, der i 2014 sagde, at dansk indflydelse på udviklingen i Arktis betyder, at Danmark bedre kan forfølge Danmarks overordnede udenrigspolitiske interesser og mål, og herigennem sikre multilaterale rammer for at få mulighed for, at små lande kan opnå stor indflydelse (Ibid. s.16). Han tilføjer også, at dette kun kan opnås i kraft af, at Grønland er en del af rigsfællesskabet. Såvel Peter Taksøe-Jensen som Martin Lidegaard giver således udtryk for, at det er rigsfællesskabet med Danmark i spidsen der som en arktisk stormagt påvirker udviklingen i Arktis til fordel for, at små lande kan få stor indflydelse (ibid.).

Med andre ord, så kan ovenstående tolkes som, at Grønland på baggrund af Danmarks engagement overfor egne udenrigspolitiske interesser og mål, herigennem kan opnå indflydelse i Arktis.

Set i et grønlandsk perspektiv kan det antages, Danmark ikke skaber en udvikling i Arktisk der medfører øget indflydelse for Grønland, men derimod, at det er Grønland der skaber betingelsen for, at Danmark bedre kan forfølge Danmarks overordnede udenrigspolitiske interesser og mål i Arktis. Set i lyset af, at Martin Lidegaard taler om udvikling i Arktis, herunder udvikling af Grønland, synes det at være modstridende, at anse Danmark som Grønlands væsentligste samarbejdspartner i forbindelse hermed, idet det ofte ikke er fra dansk side, men derimod fra udenlandsk side der står investorer parat til at investere i Grønland, fx inden for råstofområdet. Hertil skal det dog nævnes, at den danske stat er indgået som investeringspartner til det grønlandske lufthavnsprojekt, men dette skyldes ikke, at Danmark fra projekteringsfasens start af, var parat til at foretage investering heri, men må derimod antages som en konsekvens af amerikanske interessesfærer i Arktis: Anlæggelsen af nye internationale lufthavne må antages ikke kun at være et rent intern grønlandsk anliggende, grundet nationale såvel som internationale interesser. Indledningsvist var det at betragte som et internt grønlandsk anliggende som et led i, at udbygge den grønlandske infrastruktur. Grønland søgte således investeringspartnere udenlandske såvel som den danske stat (Drew Hinshaw, wsj.com 2019). Efter et afslag fra dansk side i første omgang, og som var begrundet i, at det var et internt grønlandsk anliggende, søgtes efter anden mulig investeringspartner. Blandt dem var Kina (ibid.), men henset til blandt andet en amerikansk interesse i, at Kina ikke får fodfæste i Grønland og dermed muligheden for at kunne fremme kinesisk interessesfære, endte det med, at den danske stat tilbød at medfinansiere lufthavnsprojektet (ibid.).

Det antages, at når man fra dansk side har interesse i fortsat at kunne øge sin indflydelse som aktør i Arktis, så har Danmark brug for politisk stabilitet inden for rigsfællesskabet. Set ud fra et grønlandsk perspektiv, så har der fra grønlandsk side også været kritiske holdninger (Veirum, Sermitsiaq 2020) overfor den nuværende arktiske strategi. Den daværende Naalakkersuisut for Udenrigsanliggender, Pelle Broberg som ønsker en mere selvstændig arktisk politik udtalte, at den arktiske strategi er en unødvendig spændetrøje, som vil indskrænke Grønlands handlemuligheder (ibid.). Den arktiske strategi bygger på et ligeværdigt samarbejde (Udenrigsministeriet 2011) mellem landene i rigsfællesskabet, men fra grønlandsk side været udtrykt utilfredshed omkring muligheden for at opnå øget udenrigspolitisk indflydelse i forhold til Danmark, eksempelvis gennem øget taletid

(Sermitsiaq 2020), når Kongeriget deltager i international mødevirksomhed der relaterer sig til Arktis. Det er fortsat Danmark andre lande adresserer, når Arktis diskuteres i internationale sammenhænge. Førnævnte artikel, ”Danmark som arktisk stormagt” (M. Breum 2016), synes at pege i retning af, at dansk udenrigspolitik i Arktis føres primært ud fra danske interesser, og mindre ud fra grønlandske interesser.

Analysen at skal man tage denne artikel for ordlydende, så er tanken om et ligeværdigt samarbejde mellem landene i Rigsfællesskabet ikke at finde direkte i teksten, hvor det er dansk indflydelse på Arktis der synes at være i fokus. Sådanne udtalelser og synspunkter må antages at medvirke til at forstærke en grønlandsk holdning om, at det kun er på papiret den arktiske strategi medvirker til en øget grønlandsk udenrigspolitisk indflydelse.

Overordnet set er der fra grønlandsk side et generelt ønske om at opnå selvstændighed (Ildor 2021). Analysen viser videre, at der er et ønske om at Grønland får en styrket udenrigspolitisk i Arktisk.

Nye toner på vej fra den danske regering – større indflydelse til Grønland og Færøerne inden for rigsfællesskabets udenrigspolitik

Det er min antagelse, at dialogen med Selvstyret om emner der vedrører Grønland og Arktis synes at have fået karakter af et mere tæt samarbejde. Denne holdning ses blandt andet udtrykt i den danske regerings Udenrigs- og Sikkerhedsstrategi for 2019-2020 (Government of Denmark 2018), hvoraf det pointeres, at den nuværende verdensorden der har eksisteret de sidste par årtier, kan ikke længere tages for givet. Det er vigtigt for rigsfællesskabet (ibid. s.25-26) at sikre en fredelig og bæredygtig økonomisk udvikling i Arktis, herunder et fortsat internationalt samarbejde i Arktisk Råd samt blandt de arktiske stater. Både Grønlands som Færøernes ønske om større indsigt og involvering i udenrigs- og sikkerhedspolitik (H. N. Sørensen, KNR 2019) stiller nye krav til rigsfællesskabet, og på baggrund heraf understreges det fra den danske regerings side, vigtigheden i at have en god dialog internt i rigsfællesskabet.

En udtalelse fra Statsminister Mette Frederiksen (ibid.) i 2019 der vedrører Grønland såvel som Færøerne indikerer en stigende velvilje fra dansk side om, at tiden er ved at være inde til, at Grønland og Færøerne bør få tildelt en større udenrigspolitisk indflydelse. Denne velvilje ses at have være undervejs allerede fra den tidligere danske regering med Lars Løkke Rasmussen (ibid.) som statsminister, idet der i 2017 blev indgået en aftale mellem Grønland

Færøerne og Danmark omkring en undersøgelse om, hvorvidt der kan uddelegeres en større udenrigspolitisk indflydelse. Jf. Justitsministeriets fortolkning, er det grundloven der sætter rammerne for rigsfællesskabet og den fælles udenrigspolitik. Ikke desto mindre udtaler statsministeren, at der på baggrund i uenigheder i rigsfællesskabets udenrigspolitik i forhold til Grønland og Færøerne, kan være behov for en revideret tolkning af rammerne for den fælles udenrigspolitik (ibid.). Dette skal ikke forstås således, at det er selve grundloven der fra dansk side tænkes revideret, men derimod at få justeret samarbejdet internt i rigsfællesskabet, således at ønsket fra både Grønland og Færøerne om mere indflydelse kan imødekommes (ibid.). Den nuværende Arktiske strategi for kongeriget udløb i 2020. I tilknytning til arbejdet med en ny strategi, blev der fra grønlandsk side gjort opmærksom på, ”...at det er Grønland, der er den arktiske del af kongeriget. Det er således Grønland, der mærker de ændringer, der sker i Arktis og de hertil hørende konsekvenser. Det er derfor afgørende for Naalakkersuisut, at en ny arktisk strategi for kongeriget tager højde for Grønlands interesser”, og ”...at Grønland som den arktiske del af rigsfællesskabet er naturligvis medpart i udformningen af strategien” (Bagger 2020). Yderligere var der taget initiativ til afholdelse af et parlamentarisk møde i Ilulissat marts 2020 med deltagere fra de tre lande. Således kan Grønland og Færøerne ud fra deres ønske om størst mulig inddragelse, hermed komme med deres politiske bidrag til udarbejdelsen af den nye strategi. Dette skulle ses som et led i den samlede proces for udarbejdelsen af den nye arktiske strategi for kongeriget, der senere tiltænkes at komme i høring i Folketinget.

Arbejdet med udarbejdelse af en ny arktisk strategi blev påvirket af, at World Health Organization (WHO) i marts 2020 erklærede COVID-19 for en pandemi. Den nye arktiske strategi blev ikke færdiggjort til udgangen af 2020. Uagtet at pandemien på mange områder afstedkom nye agendaer med ændret fokus på det sundhedsmæssige, og således en udskydelse af færdiggørelsen af den nye arktiske strategi, ses der til stadighed en vilje fra dansk side om, fortsat at tildele Grønland og Færøerne bør en større udenrigspolitisk indflydelse. Dette kom blandt andet til udtryk i maj måned 2021, hvor den Danmark havde besøg af den amerikanske udenrigsminister Antony Blinken (Udenrigsministeriet 2021). Her mødtes han med dronningen og statsministeren såvel som med udenrigsministrene fra Danmark, Færøerne og Grønland. Dette besøg lå forud for møder i Arktisk Råd i Island hvor Grønland og Færøerne også deltog (ibid.). Ved besøget i Grønland hvori den danske udenrigsminister ligeledes

deltog, var det Formanden for Naalakkersuisut der var vært. Omkring den amerikanske udenrigsministers besøg i Danmark forinden de omtalte besøg har der været en ytre del holdninger til formålet med dette. Det er blandt andet kommet til udtryk gennem analyse af seniorforsker Flemming Splidsboel (Trolle og Jenvall 2021) ved Dansk Institut for Internationale Studier, der fremhæver, at ”*Besøget i Danmark har i høj grad handlet om at få lov til at rejse til Grønland*”. Dette begrundes i, at Grønlands beliggenhed i Arktis er af strategisk betydning for forsvaret af Nordamerika. Dette både i forhold til anvendelsen af radar på Thulebasen såvel som i forhold til området mellem Grønland, Island og Storbritanien, også kaldet GIUK-gap. Det er min antagelse, at disse forhold samlet set gør Grønland til en interessant partner for lande med interesse i det arktiske, hvad enten det er politisk, handelsmæssigt eller militært. En nærmere diskussion af amerikanske interesser vil blive behandlet i afsnit 6 Diskussion af analyse og metode. Det amerikanske besøg i Grønland maj 2021 indikerer en øget grønlandsk udenrigspolitisk indflydelse blandt andet baseret på, at det var Grønland der var vært.

Den seneste udvikling af samarbejdet inden for rigsfællesskabet tager afsæt i rigsmødet afholdt i juni 2021, hvor det blev besluttet, at såvel Grønland som Færøerne får tildelt en større rolle i Arktisk Råd (Synnestvedt, KNR 2021). Først og fremmest bliver det Grønland der fremover taler på vegne af rigsfællesskabet, hvorefter Færøerne har prioritet, og til sidst Danmark. Udover at Grønland har fået en mere fremtrædende rolle i Arktisk Råd, blev det også besluttet at oprette et nyt udvalg, benævnt Kontaktudvalg (ibid.), der skal sikre samarbejdet i rigsfællesskabet, hvorved såvel Grønland som Færøerne kan spille en mere aktiv rolle i rigsfællesskabets udenrigspolitik. Kontaktudvalgets fokus er blandt andet udenrigspolitik, og tiltænkes at holde møder minimum én gang årligt for at diskutere rigsfællesskabets anliggender (ibid.). Således viser analysen indikation af en stigende anerkendelse af Grønland som en ligeværdig partner, idet statsminister i relation til oprettelse af Kontaktudvalget har udtalt, at det ikke er Danmark der er en arktisk stat (ibid.)

5.2.3 Sammenfatning De indenrigspolitiske begrænsninger og muligheder for den officielle udenrigspolitik

Analysen peger på, at de beskrevne emner i afsnit 5.1.2.1 b1) Indenrigspolitiske begrænsninger – internt i Grønland, alle er emner der har betydning for og som kan påvirke de indenrigspolitiske begrænsninger og muligheder for den officielle grønlandske

udenrigspolitik, idet de hver især relaterer sig til udviklingen af Grønland, økonomisk såvel som uddannelsesmæssigt. Særligt de delte politiske meninger omkring oprettelse af minedrift i Sydgrønland påvirker den officielle udenrigspolitik for brydning af uranholdige stoffer, og som har skiftet karakter gennem de senere koalitioner i Selvstyret. Selv om brydning af sjældne jordarter er et hjemtaget emne, så har det ved flere lejligheder givet anledning til at have påvirket forhold mellem Grønland og Danmark. Dette er et eksempel på en manglende sammenhæng imellem Selvstyreloven og Grundloven (Acrén og Jakobsen 2015). Her ses en modsætning i selve konstruktionen af selvstyreloven, der ellers giver rettigheder og kompetencer inden for et hjemtaget område, men har til trods herfor en afhængighed til rigsfællesskabet sikkerhedspolitik, og kan således ikke adskilles herfra (ibid.) Derudover peger analysen også på, at der er sket en forandring internt i rigsfællesskabet. Rigsfællesskabets udenrigspolitik har tidligere været ført ene og alene af den danske regering med henvisning til Grundloven såvel som Selvstyreloven. Dette omfattede også udenrigspolitiske emner som var relateret til sagsområder som var hjemtaget, og derfor var at betragte som rent grønlandske emner. Over tid er der set en forskydning af, hvem der har taleretten i internationale fora, således at det ikke længere er Danmark der altid har denne på vegne af rigsfællesskabet. I flere tilfælde ses denne uddelegeret til Grønland, eksempelvis senest i forbindelse med tildeling af taleretten i Arktisk Råd til Grønland som den primære aktør. Ydermere kan oprettelsen af Kontaktudvalget Synnestvedt, (Synnestvedt, KNR 2021). tolkes som stigende accept fra dansk side, om at Grønland, såvel som Færøerne, i stigende grad anses som ligeværdige partnere.

5.3 Analyse Beslutningstagerens ambitionsniveau i den officielle udenrigspolitik

Beslutningstagernes værdier og ambitionsniveau i den officielle udenrigspolitik. Der er her tale om, til hvilket ambitionsniveau en regering ønsker at føre dets udenrigspolitik og hvilke udenrigspolitiske værdier der ligger til grund herfor

Et øget ambitionsniveau ses derfor at mindske en stats udenrigspolitiske handlerum, og omvendt. Hvis eksempelvis de indre og ydre begrænsninger mindskes, ses der på tilsvarende et øget handlerum.

De juridiske rammer har givet mulighed for at Grønland i stadigt stigende omfang, spiller en aktiv rolle i udenrigspolitiske anliggender, der særligt berører Grønland. Efter Selvstyrets

indførelse 21. juni 2009 reguleres Grønlands udenrigspolitiske kompetence af Grundloven, Selvstyreloven samt af praksis.

Der ses en tendens til, at grønlandske politikere også via medierne udtaler sig om, at Grønland bør tillægges større udenrigspolitiske kompetencer. Dette begrundes med den udenlandske, og især stormagternes stigende interesse i Grønland og Arktis som helhed, med fokus på klimapåvirkningernes effekt på udbredelsen af havis samt fremtidige muligheder for nye sejlruiter. Sådanne forhold er med til at øge Grønlands geostrategiske betydning, som et forhold der kan bejle til stormagterne USA, Rusland og Kinas indbyrdes konkurrence og bevågenhed i Arktis. En sådan stigende interesse og udvikling vurderes at påvirke Grønland i høj grad, ikke kun kortvarigt, men også på sigt. ”Hvis ikke denne udvikling skal foregå hen over hovederne på os, så skal vi være klar” (Turnowsky, sermitsiaq 2019).

Hvorvidt Grønland for nuværende er klar til at gribe denne udvikling, kan der være delte meninger om. Sideløbende med en udvikling i Arktis der giver Grønland en stigende geostrategisk betydning, arbejdes der med en opdatering af Kongerigets arktiske strategi, herunder også omfattende en plan for grønlandsk udenrigspolitik, men som først tiltænkes at blive offentliggjort ultimo 2021. Denne tidshorisont kan ses som værende ude af takt med udviklingen, når det drejer sig om, netop at gribe den og være klar til at få og udnytte sin udenrigspolitiske indflydelse. Som en konsekvens heraf, er tidligere Naalakkersuisut for udenrigsanliggender, Steen Lyng (Sermitsiaq 2020), af oppositionen blevet spurgt ind til en manglende udenrigspolitisk plan herfor. Der hersker dog ikke enighed omkring udsagnet om, at der ikke foreligger en sådan udenrigspolitisk plan, idet svaret herpå henviser til at der netop foreligger en sådan i form den udenrigspolitiske strategi fra 2011 samt årlige udenrigspolitiske redegørelser (ibid.).

Uagtet, at der jf. ovenstående tidligere blev henvist til, at der foreligger en for nuværende grønlandsk udenrigspolitisk plan, så blev der tidligere fra et af partierne i landstinget stillet forslag om, at der på forårssamlingen 2020 kommer en debat om, hvordan Grønland kan ”optimere retten til at bestemme forhold inden for forsvars-, sikkerheds- og udenrigspolitik”. Dette blandt med henvisning til, at Grønland opnår større indflydelse som følge af landets geopolitiske placering, samt det forhold, at partiet anser den nuværende konstruktion for rigsfællesskabet som værende en spændetrøje for Grønlands udvikling. Der ønskes derfor indledt et internt samarbejde i Inatsisartut for udarbejdelse af en grønlandsk udenrigspolitisk

strategi med henblik på kommende forhandlinger med Danmark om, at Grønland som et særegent folk kan få udenrigspolitisk indflydelse og bestemmelsesret over forhold der vedrører Grønland – også selv om dette måtte medføre en ændret konstruktion af rigsfællesskabet med Danmark og Færøerne (Schultz-Nielsen, sermitsiaq 2020).

Efter valget til det grønlandske landsting den 6. april 2021, hvor regeringsmagten skiftede fra den tidligere koalition mellem Siumut og Demokraterne ud med en ny koalition bestående af Inuit Ataqatigiit og Naleraq, ses en ændring af ambitionsniveauet. Eksempelvis i modsætning til før landstingsvalget den 6. april, var der fra grønlandsk side udtryk ønske om, at sætte et større fingeraftryk på en ny arktisk strategi, meldes der nu officielt ud fra den ny Naalakkersuisut for udenrigsanliggender, Pele Broberg, at Grønland ikke behøver en ny arktisk strategi. Han anser en arktisk strategi som værende en unødvendig spændetrøje der indskrænker Grønlands handlemuligheder ved at forpligte til at handle på en bestemt måde i forhold til øvrige lande i Arktis.

De to ovenstående eksempler på en grønlandsk tilgang til udarbejdelsen af en ny arktisk strategi viser således i henhold til handlerumsteorien hermed også at medføre to forskellige udenrigspolitiske handlerum. Ambitionsniveauet for de to tilgange synes vidt forskellige, idet den tidligere regering ønsker større udenrigspolitisk indflydelse, men dette gennem øget indflydelse på den arktiske strategi, hvorimod den nyvalgte regering med Pele Broberg (Veirum, sermitsiaq 2020) som ny Naalakkersuisut for udenrigsanliggender påpeger ønsket om større indflydelse baseret på fælles værdier indenfor kongeriget der beror på retten til selvbestemmelse, ligestilling samt evnen til at tage ansvar for egen fremtid (ibid.). I forlængelse heraf udtaler han også, at *”Min samarbejds- og dialogpartner på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område bliver nu den danske regering, foruden udenlandske regeringer”* (Lindstrøm, sermitsiaq 2021). Her ses et tydeligt eksempel på en ændring i ambitionsniveauet gående fra en mere forsigtig tilgang via Arktisk Råd, til en mere direkte tilgang i forhold til den danske regering såvel som udenlandske regeringer. Udover at Grønland har fået en mere fremtrædende rolle indenfor Arktisk Råd, ses ønsket om en ovennævnte tilgang imødekommet ved oprettelsen af et nyt udvalg, benævnt Kontaktudvalg, der skal sikre samarbejdet i rigsfællesskabet, hvorved såvel Grønland som Færøerne kan spille en mere aktiv rolle i rigsfællesskabets udenrigspolitik. Kontaktudvalgets tiltænkes at holde møder minimum én gang årligt for at diskutere rigsfællesskabets anliggender. Således viser analysen,

at der kan spores en stigende anerkendelse af Grønland som en ligeværdig partner, idet statsminister Mette Frederiksen i relation til oprettelsen af Kontaktudvalget har udtalt, at det ikke er Danmark der er en arktisk stat (Synnestvedt, KNR 2021).

Ambitionsniveauet for Grønland ses således at kunne skifte karakter ved skift af koalitioner, men det er også inden for nuværende koalitions regeringsperiode set et karakterskifte i ambitionsniveauet, idet departementet for udenrigsanliggender i efteråret 2021 holdt flyttedag, og blev efterfølgende under formandens departement. Ambitionsniveauet er primært rettet mod samarbejdet inden for rigsfællesskabet. Analysen viser således også, at Grønland dog har fået et større ambitionsniveau vedrørende det udenrigspolitiske samarbejde. Jf.

handlerumsteorien kan der ikke sættes egentlig mål på størrelsen af handlerummet, men for Grønlands vedkommende viser denne analyse, at det udenrigspolitiske handlerum ikke mindskes, netop henset til accepten fra dansk side, hvorved de indre begrænsninger på tilsvarende vis øges.

5.3.1 Interviews af landspolitikere

Til specialet har jeg foretaget interviews af to politikere, der har forskellig politisk tilhørsforhold, og som begge har erfaring med det politiske arbejde i det grønlandske landsting – Inatsisartut. Som beskrevet i afsnit 3.2.1 Indsamling af data ved hjælp af litteratur og interviews, har jeg valgt at anonymisere informanterne. Transskriberinger fremgår af bilag 1 og 2.

På baggrund af interviewene med efterfølgende transskriberinger, har jeg identificeret tre hovedtemaer med underliggende kategorier som er omfattet i interviewene, og indsat dem i en matrix. Dette som et redskab til at foretage analyse med henblik på at afdække den enkelte politikers stillingtagen og holdning i forhold til de overordnede hovedtemaer, for således at have et fælles udgangspunkt i analyseøjemed. Nedenstående figur viser udvalgte underkategorier som jeg har valgt at analysere på. Informanterne i de to interviews har jeg valgt at betegne henholdsvis Landspolitiker 1 (fremover benævnt LP1) og Landspolitiker 2 (fremoverover benævntLP2)

Figur 6. Matrix over hovedtemaer med tilhørende underkategorier

Hovedtema	Underkategori	
	LP1	LP2
Ligeværdighed	Rigsfællesskabet bygger på tillid og rummelighed	Dialog og diskussion
Grønlands udenrigspolitisk indflydelse	Arktisk Råd Retten til at vælge samarbejdspartnere	Arktisk Råd Teori versus praksis
Perspektivering	Rigsfællesskabets fælles fora En fælles politisk strategi	Rigsfællesskabets fælles fora

5.3.1.1 Analyse Interview af LP 1

Ligeværdighed - Rigsfællesskabet bygger på tillid og rummelighed

I præambel til Selvstyreloven (Statsministeriet 2009) står følgende: *"I erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, bygger loven på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland. Loven bygger i overensstemmelse hermed på en overenskomst mellem Naalakkersuisut og den danske regering som ligeværdige parter".*

Med dette præambel i mente, nævner LP1, at Grønland overfor Danmark i flere tilfælde har ytret ønske om atter, i lighed med perioden fra starten af i Arktisk Råd hvor Grønland sad som rigsfællesskabets "head of delegation", at kunne underskrive på vegne af rigsfællesskabet. Efterfølgende som interessen omkring Arktisk Råd begyndte at stige, blev Grønland af Danmark skubbet ud af denne position som "head of delegation", og måtte således vige til fordel for Danmark og danske interesser. Grønland ønskede atter at blive bemyndiget til at kunne underskrive på vegne af rigsfællesskabet. LP1 nævner, at det er det Grønland skal tilbage til, idet rigsfællesskabet skal bygge på tillid og rummelighed i forhold til de 3 landes særinteresser.

Med ønsket om selvstændighed refererer LP1 til, at dette tager udgangspunkt i den grønlandske historie gående fra at være en koloni til efterfølgende at blive indlemmet i Danmark som et amt, dernæst indførelse af hjemmestyre og sidst indførelse af selvstyre. Indførelse af selvstyre åbner op for selvstændighed, men som tidligere beskrevet, fremgår det af grundloven, at udenrigspolitik foretages fra dansk side. Grundloven kan anses som værende en grundlov som er danskernes, og ikke grønlændernes. Ved seneste grundlovsændring i 1953 var fokus primært på tronfølgerarvinger, og mindre på Grønland som en del af kongeriget. Eksempelvis er der kun ganske få paragrafer som specifikt omhandler Grønland. LP1 nævner, at grønlændere op gennem årene ikke har betragtet sig som værende ligeværdige partnere inden for rigsfællesskabet, ej heller inden for det udenrigspolitiske område som vedrører grønlandske anliggender. Der har været en tendens til dansk dominans, også indenfor områder som ellers anses som værende rene grønlandske anliggende. Udover Arktisk Råd kan det ligeledes nævnes, at når det fx drejer sig om hvalfangst og tildeling af kvoter, så ønsker Grønland ikke, at Danmark som en ikke hvalfangernation fører ordet på vegne af Grønland med begrundelse i, at Danmark har en anden tilgangsvinkel til hvalfangst end Grønland har.

Grønlandsk udenrigspolitik indflydelse – Arktisk Råd - Retten til at vælge samarbejdspartnere

Når der er tale om Grønland i forhold til Arktisk Råd, så skal dette i et grønlandsk perspektiv ses en som særinteresse der knytter sig til Grønland. Derudover henviser LP1 til Kongerigets arktiske strategi, som af andre nationer ikke skal opfattes som den danske udenrigsministers eget redskab for, hvordan rigsfællesskabet er organiseret i forhold til udenrigspolitikken. Det skal ej heller opfattes som, at dialog omkring Grønland og Arktis skal foregå via udenrigsministeriet, men derimod, at man skal henvende sig direkte til Grønland såfremt det drejer sig om hjemtagne områder. Vedr. hjemtagne områder hersker der en forståelse fra samtlige grønlandske partier der siger (bilag 3 s. 5) ”*jamen intet fra os uden os i forhold til hjemtagne områder*”.

I forlængelse af ønsket om, at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i samarbejdet mellem Danmark og Grønland, så vil vejen til at imødegå dette ønske være, at det er Grønland som leder rigsfællesskabets delegation i Arktisk Råd. Grønlands rolle i Arktisk Råd har været af varierende karakter, til trods for, at Grønland altid har set sig selv som den naturlige fortaler for rigsfællesskabets interesser i Arktisk Råd. Her skal det have i mente, at Grønland

tilbage i 2013 valgte at sætte samarbejdet i Arktisk Råd i bero med den begrundelse, at udviklingen i Arktisk Råd de foregående år pegede i retning af, at Grønland så sig stillet i udsigt til at spille en mindre rolle, mens andre eksterne aktører fik øget indflydelse (Næstformand for Naalaakersuisut 2013). Denne grønlandske afstandtagen til udviklingen i Arktisk Råd ses som værende en reaktion på, at Grønland i dette her tilfælde ikke så rigsfællesskabet opbygget på tillid og rummelighed i forhold Grønlands særinteresse. Dette eksempel illustrerer LP1 udsagn om, at Grønland ikke betragter sig som ligeværdig partner indenfor rigsfællesskabet.

Derudover har LP1 har fokus på, at grønlandske repræsentationer i udlandet er vigtige for Grønland, og at Grønland selv ønsker at udpege relevante lande herfor. Senest med beslutningen om oprettelsen af repræsentationen i Kina, vel vidende, at selv om Danmark som USA har forholdt sig kritisk til kinesiske forhold, så skal Grønland jf. LP1 ikke spørge andre lande om tilladelse til, at oprette handelsforbindelser med andre lande, herunder Kina. Grønland forbeholder sig retten til, selv at vælge sine samarbejdspartnere jf. LP1, der også påpeger, at handelsaftaler er de bedste diplomatiske forhold man kan opbygge.

Perspektivering - Rigsfællesskabet fælles fora – En fælles politisk strategi

Interne grønlandske politiske uoverensstemmelser gennem årene har medvirket til, at Grønland har stået mindre fast på det udenrigspolitiske ambitionsniveau. LP1 nævner, at der er behov for at opnå enighed blandt de grønlandske politikere om, hvorledes den grønlandske udenrigspolitik skal føres, idet alle har den samme interesse i, at Grønland får større indflydelse på områder som overvejende har grønlandsk interesse. Netop de interne grønlandske uenigheder kan anses som værende en hæmsko for Grønlands ønske om at opnå større udenrigspolitisk indflydelse. Ambitionsniveauet kan umiddelbart anskues som værende uændret, men netop uenigheder politikerne imellem kan udadtil give opfattelsen af manglende grønlandsk stabilitet. Grønlandske politikere bør derfor fokusere på at, der fra alle sider af trækkes i samme retning for derved at opnå enighed i, hvorledes det grønlandske udenrigspolitiske ambitionsniveau om større udenrigspolitisk indflydelse fremover præsenteres.

I tilknytning til opnåelse af ligeværdighed ser LP1 det som værende et naturligt led i forhold til samarbejdet indenfor rigsfællesskabet, at det i fremtiden også vil blive nødvendigt at

forholde sig til emner udover emner som udenrigspolitik. Dette ses bearbejdet i et nyt forum inden for rigsfællesskabet.

Sammenholdt med LP1 udtalelse omkring grønlændernes syn på Grundloven i retning af, at det er danskernes lov, så tyder analysen på, at LP1 ser Grundloven som værende utidssvarende hvor den i forhold til emner som udenrigspolitik ikke i tilstrækkelig grad tager højde for den geostrategiske udvikling i Arktis.

Sammenfatning – analyse LP1

I forhold til interview med LP1 viser analysen, at der ikke eksisterer denne tillid og rummelighed i tilstrækkelig grad, og at Danmark således ikke fremmer ligeværdigheden og den gensidige respekt i forholdet Grønland Danmark. Jf. LP1 henvisning til selvstyreloven om ligeværdighed, ses denne ikke at finde sted i tilstrækkelig grad, når der er tale om at udøve dette i praksis. LP1 henviser ligeledes til, at til trods for at Grønland er en del af det danske kongerige og har været dette siden 1953, så var afstemningen om grundloven tilbage i 1953 uden grønlandsk indflydelse. Debatten dengang havde ikke fokus på Grønland, men mere på den nye tronfølge. LP1 anser ikke grundloven som værende grønlændernes, men kun en grundlov for danskerne indeholdende få paragrafer der relaterer sig Grønland. Sådanne forhold medvirker ikke til en styrkelse af rigsfællesskabet der tager afsæt i Grundloven og selvstyreloven. Endvidere peger analysen på, at det videre samarbejde inden for rigsfællesskabet med oprettelsen af Kontaktudvalget kan udvikles i en for Grønlands side positiv retning, under forudsætning af en øget accept fra dansk side, til at Grønland fortsat får større indflydelse på grønlandske udenrigspolitiske forhold. Forskellige interesseområder i Arktis og Grønland indenfor rigsfællesskabet må ikke komme i vejen for en grønlandsk udvikling, politisk såvel som økonomisk.

5.3.1.2 Analyse Interview LP2

Ligeværdighed – gennem dialog og diskussion

LP2 fremhæver under interviewet, at når vedkommende udtaler sig, så er det på vegne af sig selv, og hæfter sig således ikke ved eget eller andre politiske partier og politikere. Omkring begrebet ligeværdighed der står nævnt i selvstyreloven, så forholder LP2 sig således til dette, at til trods for dette står skrevet, så ses det ikke ført ud i praksis, når det drejer sig om forholdet mellem Grønland og Danmark. For nuværende anser LP2 ikke, at der er tale om et ligeværdigt samarbejde omkring udenrigspolitikken, og at det vil kræve mere fra dansk side

for at sikre, at der laves en fælles tilgang, en fælles forståelse samt en fælles planlægning for hvorledes, rigsfællesskabet vil agere udadtil når det drejer sig om udøvelse af udenrigspolitikken. Som et eksempel herpå, fremhæver LP2 det forhold, hvor formanden for Naalakkersuisut valgte at udeblive fra møde i Arktisk Råd tilbage i 2013. Under møderne i Arktisk Råd var det normal praksis, at rigsfællesskabets delegation havde tre stole ved bordet, tre flag på bordet og et navneskilt med påskriften ”Danmark/Færøerne/Grønland”. Efter at have overtaget formandskabet i Arktisk Råd i 2011, valgte Sverige at fjerne de to stole som de grønlandske og færøske repræsentanter ved Arktisk Råd sad ved, og i stedet placere dem bag den danske repræsentant. Efter tre måneders forhandlinger i 1913 med canadierne, der nu besad formandskabet, blev der indgået en aftale, der giver alle tre dele af rigsfællesskabet ret til at deltage i alle rådsmøder. I tilfælde af at der er færre end tre stole til hver delegation, er det en intern afgørelse blandt de tre, hvem, de mener – afhængigt af dagsordenen for mødet – er mest berettiget til at tage pladsen (Jacobsen 2019).

At Grønland således udeblev fra Arktisk Råd og hermed valgte at stoppe Grønlands virke i Arktisk Råd skulle ses som en grønlandsk protest og afslutning på en længere tids diskussion mellem Grønland og Danmark omkring udøvelsen af udenrigspolitikken i Arktis. LP2 nævner, at Danmark forinden ikke troede på, at grønlandsk udeblivelse fra mødevirksomhed i Arktisk Råd ville blive en realitet, for som der nævnes (bilag 4 s. 7), *”hvem ville ikke gerne sidde ved siden af en amerikansk udenrigsminister og blive fotograferet?”*. LP2 holdning til dette var, at (ibid.) *”Grønland skal ikke et andet sted hen for at blive fotograferet – Grønland skal rejse til det sted, hvor vi kan blive hørt. Hvor det arktisk folk selv har en stemme og bliver hørt og emner bliver taget op. Alt andet er tale hen over hovedet på de arktiske folk, og det synes jeg ikke på nogen måde, at jeg vil være med til, og jeg mener ikke, at Danmark kan være dette bekendt”*. Overfor Danmark har LP2 flere gange bedt om, at Grønland skal have taleretten når det drejer sig om emner som er hjemtagne sagsområder eller rent grønlandske anliggender, i stedet for at sidde bagved en dansk minister, der taler på Grønlands vegne. LP2 finder ikke det ikke ligeværdigt på nogen som helst områder inden for arktiske forhold og drøftelser, så længe Grønland ikke kan sidde med ved bordet for at tale på egne vegne. Så længe dette ikke var en realitet, ville Grønland heller ikke deltage i Arktisk Råds virke.

LP2 pointerer, at officielt virker udenrigspolitikken udadtil som et ligeværdigt forhold mellem Grønland og Danmark, hvor Danmark agerer på vegne af rigsfællesskabet, og således i overensstemmelse med grønlandske ønsker og behov. Dette opleves af LP2 at ske meget sjældent. Egentlig kun i de tilfælde, hvor Grønland forinden møder med fx den amerikanske udenrigsminister eller forsvarsminister, direkte har kritiseret den danske regering for ikke at have involveret relevante grønlandske myndigheder tilstrækkeligt, så Grønland kunne opnå direkte indflydelse. Fra grønlandsk side opleves det ikke, at der fra dansk side udvises den nødvendige accept at Grønland som en ligeværdig partner. Jf. LP2 er Danmarks interesse i Grønland udelukkende baseret på at sikre, at Danmark når det drejer sig om Grønland, har eneforhandlingsretten til at diskutere og indgå aftaler med Danmarks allierede, og at denne praksis har været ført gennem mange år. LP2 flere gange kritiseret Danmark for en sådan tilgang, idet der herved ikke opnås en gensidig respekt indenfor rigsfællesskabet.

Grønlandsk udenrigspolitik indflydelse – Arktisk Råd - Teori versus praksis

Som beskrevet i ovenstående afsnit, så havde Grønland i praksis et udenrigspolitisk handlerum som ikke var i overensstemmelse med det tiltænkte jf. eksempelvis selvstyreloven. Grønlands mulighed for øget handlerum inden for hjemtagne sagsområder og emner som er rent grønlandske blev ikke ført ud i virkeligheden. Eksemplet med manglende grønlandsk deltagelse i Arktisk Råd viser en handling med et budskab, der peger i retning af, at Grønland ikke føler sig tilstrækkelig involveret i egne interessesfærer inden for udenrigspolitik, og at dette ikke er acceptabelt. Som beskrevet ovenfor, så anser LP2 Danmarks interesse i Grønland at være forankret i, muligheden for at få indflydelse overfor Danmarks allierede, herunder USA. LP2 nævner, at Grønland tidligere overfor tidligere danske statsministre som Helle Thorning Schmidt og Lars Løkke Rasmussen har drøftet muligheden for dansk finansiering af de internationale lufthavne i Nuuk og Ilulissat, men at de begge afviste det med begrundelsen om, at dette anså de som et rent grønlandsk interesseområde som ikke angik Danmark. Med dette i mente søgte Grønland således internationale investeringspartnere, og særligt kinesiske investorer udviste stor interesse, idet de ved et sådant lufthavnsbyggeri kunne sikre en kinesisk tilstedeværelse. I forlængelse heraf beskriver LP2, blev den danske udenrigsminister Lars Hjorth Frederiksen inviteret til Pentagon/USA. Forinden hans afrejse dertil, blev det pointeret overfor Grønland, at det intet havde med Arktis at gøre, hvorfor det ikke var nødvendigt at Grønland blev repræsenteret på dette møde. Ikke desto mindre sagde Lars

Hjorth Frederiksen efter dette møde, at (bilag 4 s. 5) ”*Amerikanerne kan ikke lide at kineserne flirter for meget med Grønland – det må vi sætte ens stopper for*”. Kort tid efter kom Lars Lykke Rasmussen til Grønland med en udmelding om at der nu var fundet 1,5 mia. kr. til en fællesfinansiering af lufthavnene for at fremme det grønlandske erhvervsliv. Som LP2 udtrykker det (ibid.): ”*Se det her har ikke noget som helst med Danmarks ønske om, at styrke Grønlands økonomi at gøre. Det er dissideret amerikanerne der har bedt Danmark om at tænke sig godt om*”. LP2 tilføjer, at Danmark herved fandt en ny måde at samarbejde med Grønland på, udelukkende med det formål, at holde kineserne ude og styrke allianceforholdet til USA. Dette nævner LP2 dog, er i modstrid med Grønlands tilgang til at føre udenrigspolitik som ikke er baseret på at styrke venskabet med NATO-landene, men derimod på et ligeværdigt partnerskab med ethvert land, der vil medvirke til at finansiere og styrke samarbejdet i det arktiske område.

Uagtet disse eksempler på en dansk dominans indenfor det udenrigspolitiske, så nævner LP2 også, at der er sket forbedringer af samarbejdet mellem Grønland og Danmark. Grønlands kamp om at få taleret i internationale fora såsom Arktisk Råd, anses af LP2 som et godt eksempel på, at det har banet vej for at skabe en bedre måde at samarbejde med Danmark på. Tidligere var det overvejende statsministeren og formanden for Naalakkersuisut der kommenterede på samarbejdet, men nu begynder forskellige danske partier også at nævne nødvendigheden af et godt samarbejde med en større grønlandsk indflydelse. Særligt fremhæves det, at nuværende statsminister Mette Frederiksen tidligere som menigt folketingsmedlem, privat havde besøgt Grønland, og fik i forbindelse hermed en større mulighed for at forstå den grønlandske tilgang til, hvorledes samarbejdet i rigsfællesskabet bør være. Samlet set, vurderer LP2, at et sådant besøg har medvirket til en ny tilgang fra dansk side til at forbedre samarbejdet. I modsætning til tidligere, lyttes der i dag mere til Grønland. Danmark har anerkendt, at Grønland kommer til at få større indflydelse på udenrigspolitikken, uanset om det er rent grønlandsk anliggende eller ej. Grønland ønsker også at blive hørt af andre lande, uden at Danmark er inde over det. Det forhold at der er åbnet repræsentationer i lande som Belgien, USA, Island og Danmark, anser LP2 som vejen frem for at udvikle grønlandsk ønske om øget udenrigspolitisk virke. Skal Grønland sikre sig en stærk stemme i rigsfællesskabets udenrigspolitik, anses det for vigtigt, at Danmark anerkender Grønland som en ligeværdig partner: Der er for meget at tabe for Danmark hvis denne gode

relation mellem Danmark og Grønland går tabt. Grønland kommer til at få større betydning for det udenrigspolitiske område. Kina og Rusland rykker tættere på Grønland, hvorfor det er vigtigt for amerikanerne at rigsfællesskabet kan bidrage til at sikre amerikansk tilstedeværelse i Grønland. Således sikres Danmark fortsat indflydelse i Arktis og overfor amerikanerne.

Perspektivering - Rigsfællesskabets fælles fora

LP2 har udtrykt sin holdning om, at Danmark op gennem tiden, også efter indførelse af selvstyre i Grønland, ikke har anerkendt Grønland som en ligeværdig partner, men at der for nuværende kan spores en tendens til, at Danmark nu har indtaget en ny tilgang til samarbejdet mellem Grønland og Danmark. LP2 nævner, at dette blandt andet skal ses i lyset af, at det ikke kun er et spørgsmål om anerkendelse af Grønland som en ligeværdig partner indenfor rigsfællesskabet med selvstyre, men at det også skal være i forhold til Grønlands ønske om øget udenrigspolitisk indflydelse i dets proces mod selvstændighed. I forhold til denne proces nævner LP2, at såfremt Danmark vil sikre en god dialog i form af et partnerskab på ligeværdig basis for Grønland, så er det også et spørgsmål om, at Danmark uopfordret henvender sig til Grønland med ønske om at etablere nye venskaber fx i form af kulturelle udvekslinger, det være sig inden for sport, kultur eller lignende fora. Her betones det også, at der mangler et egentligt diskussionsforum mellem Grønland og Danmark. Her peger LP2 på etablering af et forum, hvor man bevæger sig ud over den hidtidige udenrigspolitiske anskuelse som er blevet ført ud i livet inden for de sidste 20 år. LP2 gør opmærksom på, at Grønlands geopolitiske betydning for Danmark har forandret sig, og med den stigende interesse i Arktis, kan Danmark ikke tillade sig at sidde denne overhørig. LP2 ser det derfor som vigtigt, at Danmark spiller med åbne kort over for Grønland, og indleder en dialog i et forum, der på sigt medfører, at både parterne i rigsfællesskabet, samt rigsfællesskabet som helhed kommer styrket ud som en konsekvens af dette.

Med andre ord, så finder LP2 at Danmark bør tage et større initiativ for at styrke samarbejdet med Grønland. Med argumentationen om, at når Danmark går i dialog med andre nationer omkring Arktis, bør Grønland involveres. Derudover bør der eksempelvis ansættes grønlændere i den danske udenrigstjeneste, idet grønlændere kan tale om erfaring og kendskab til Arktis, i modsætning til danske diplomater der måske ikke engang har været i Grønland, og knap nok kender til grønlændere og deres synspunkter og holdning til udviklingen i Arktis. Såfremt der ikke vil ske tiltag med større involvering, vurderer LP2

muligheden for, at fremtidige uoverensstemmelser mellem Grønlands og Danmarks holdning til udenrigspolitik at kunne øges.

Sammenfatning – analyse LP2

Analyse af interview med LP2 viser, at det kun er på papiret der mellem Grønland og Danmark eksisterer et ligeværdigt samarbejde omkring udenrigspolitikken. Med begrundelsen i, at Danmark ønsker at konsolidere sit forhold til sine nærmeste allierede og således på vegne af rigsfællesskabet kunne indgå aftaler med disse, har Danmark alt for ofte demonstreret enegang uden at inddrage Grønland i tilstrækkelig grad. Denne tilgang finder LP2 på lang sigt ikke at være til gavn for samarbejdet i rigsfællesskabet, og at der er behov for, at Danmark anerkender Grønland som en ligeværdig partner, også i relation til udenrigspolitik når det drejer sig om emner der vedrører Grønland og Arktis. Som et led i anerkendelse af Grønland som en ligeværdig partner, bør Danmark udvise større initiativ til, at indgå nye samarbejder med Grønland hvad enten det drejer sig om nye relevante fora eller investeringer. Danmark bør udvise større initiativ for herved at indikere, at Danmark ønsker en fortsat økonomisk udvikling af Grønland modsat andre forhold, hvor det er lande som fx USA der initierer danske investeringer i eksempelvis lufthavnsbyggerier. Et sådant eksempel viser i stedet Danmark som en partner, der overvejende pga. det tætte samarbejde med USA, først valgte at investere i Grønland efter møde i Pentagon i USA. Et møde, hvortil repræsentanter fra Grønland ikke var inviteret. Analysen viser endvidere, at der er behov for dansk anerkendelse af Grønland som ligeværdig partner, også at der bør arbejdes for, at Grønland inddrages yderligere i rigsfællesskabets.

5.3.2 Sammenfatning – Beslutningstagerens ambitionsniveau i den officielle udenrigspolitik

Analysen af beslutningstagerens ambitionsniveau i den officielle udenrigspolitik viser, at samarbejdet mellem Grønland og Danmark indenfor rigsfællesskabet ikke endnu ikke lever op til ambitionen om et ligeværdigt partnerskab. Den manglende ligeværdighed afspejles i den stigende utilfredshed, der har været i Selvstyret gennem årene i forholdet til den danske regering vedr. udøvelsen af rigsfællesskabets udenrigspolitik. Denne utilfredshed som bl.a. kom til udtryk ved, at Grønland på et tidspunkt valgte ikke at deltage i møder ved Arktisk Råd anses at have medvirket til, at Danmark for at styrke samarbejdet i rigsfællesskabet, generelt er blevet mere imødekommende overfor Selvstyrets ønsker, om at opnå accept fra

dansk side om øget grønlandsk indflydelse på udenrigspolitikken. Oprettelsen af førnævnte kontaktudvalg giver ikke Grønland direkte indflydelse på rigsfællesskabets udøvelse af udenrigspolitikken, men der er åbnet op for at indlede en øget dialog omkring dette.

5.3.3 Sammenfatning – Grønlands udenrigspolitiske handlerum

En sammenfatning af Grønlands udenrigspolitiske handlerum vil ikke alene kunne baseres på de beskrevne emner i de foregående punkter for ydre- og indre begrænsninger såvel som det udenrigspolitiske ambitionsniveau. Disse punkter skal ikke ses som at være dækket fuldt ind i forhold til de beskrevne emner, men som værende emner der alle medvirker til at påvirke det grønlandske udenrigspolitiske handlerum. Handlerummet for grønlandsk udenrigspolitik synes at fremstå komplekst, hvilket ikke i sig selv er enestående for Grønland. Det komplekse for Grønlands vedkommende i forhold til andre lande ligger i evnen og mulighederne i at navigere indenfor rammerne af rigsfællesskabet, idet netop rigsfællesskabet kan ses som værende en form for fjerde dimension i handlerumstrekanten, men som jeg har valgt at placere på siden "*indre begrænsninger*" i handlerummets konfiguration.

Som tidligere beskrevet, kan emner som ligger inden for hjemtagne områder og hermed betragtes som rene grønlandske anliggender, skifte karakter til at være af udenrigs- og sikkerhedspolitisk betydning, afhængig af, om det anskues ud fra et grønlandsk eller dansk perspektiv. Sådanne uoverensstemmelser mellem Grønland og Danmark kan få indflydelse på siderne i handlerummets konfiguration og hermed også på størrelsen af handlerummet.

Minedrift anses som værende en mulighed for at løfte den grønlandske økonomi fra at være enstregen - baseret på fiskeindustrien, til en to-strengt økonomi, og dermed et skridt på vejen til at opnå økonomisk selvstændighed. En indre begrænsning af den udenrigspolitiske handlerum opstår således under det forhold, hvor der argumenteres forskelligt fra henholdsvis grønlandsk og dansk side, idet Grønland på den ene side henholder sig til, at råstofområdet netop er et hjemtaget område, hvorfor det er at betragte som et rent grønlandsk anliggende, modsat det danske argument om, at det også berører det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, og således et anliggende der vedrører rigsfællesskabet. På tilsvarende vis, gav finansieringen af det nye lufthavnsbyggeri i Grønland også anledning til opmærksomhed og involvering fra dansk såvel som fra udenlandsk side. USA udtrykte bekymring overfor en eventuel kinesisk finansiering af lufthavnsbyggeriet. Dette med en begrundelse i, at en kinesisk milliardfinansiering af projektet, ville kunne medføre en kinesisk indflydelse på

grønlandske anliggender generelt, idet de som storinvestor således herigennem vil opnå mulighed for at udøve indflydelse fremover, og hermed opnå fodfæste ikke alene i Grønland, men også i Arktis som helhed. Et scenarie som ikke er ønskeligt fra amerikansk side (Drew Hinshaw, How the Pentagon Countered China's Designs on Greenland 2019) .

Set i lyset af, at man fra dansk side ser USA som den vigtigste udenlandske samarbejdspartner, kunne det tænkes, at det fra dansk side var ønskeligt at understøtte den amerikanske holdning til kinesisk indflydelse i Grønland, ved at tilbyde den daværende grønlandske regering medfinansiering af lufthavnsbyggeriet. Kina blev således holdt ude af byggeriet, og hermed uden for indflydelse. Dette eksempel med finansieringen af lufthavnsbyggeriet ses som værende endnu et eksempel på dansk involvering i et internt grønlandsk anliggende, idet man fra dansk side agerede og hermed også påvirkede situationen i forhold til udenlandske interesser, herunder USA og Kina.

Ovenstående eksempler med minedrift og lufthavnsbyggeri illustrerer således kompleksiteten for Grønland i forhold til størrelsen af dets udenrigspolitiske handlerum. I forhold til udenlandske interesser kan Grønland hermed opleve, at disse kan have emner som de vil henvende sig direkte til Grønland med, samtidig med, at der også indgår en dialog med Danmark som værende repræsentant for rigsfællesskabet. Ser man på figur 3 side 20 der illustrerer handlerummets sider, er det min antagelse, at de to sider der repræsenterer de indenrigspolitiske begrænsninger og muligheder for den officielle udenrigspolitik, vil udgøre den største kompleksitet henset til rigsfællesskabet sammensætning: Når der visse tilfælde opstår uenighed mellem Grønland og Danmark omkring at finde den rette balance med hensyn til, hvem der bør forestå dialogen og forhandlingen med udenlandske interesser, så kan dette også bevirke en usikkerhed på, hvorledes disse interesser skal gå i dialog med Grønland. Enten direkte eller via Danmark. Grønland har ved flere tilfælde været opmærksom på denne problemstilling, og ser det ikke som værende en manglende accept at Grønlands position som aktør i den udenrigspolitiske arena, men derimod et ikke tilstrækkeligt kendskab til den politiske sammensætning indenfor rigsfællesskabet. Særligt samarbejde med aktører fra Kina og Japan kan byde på visse udfordringer grundet manglende kendskab til Grønlands selvstyreordning. Grønland ønsker at imødegå dette via anvendelse af landets udenlandske repræsentationer (Synnestvedt, KNR 2020), og i november 2021 blev det også en realitet med oprettelsen af en repræsentation i Kina.

I forhold til det ambitionsniveau der fra grønlandsk side ønskes opnået inden for rigsfællesskabets udenrigspolitik, så kan denne være forskellig afhængig af, hvorvidt dette anskues ud fra et dansk eller et grønlandsk perspektiv. Ser man det fra et dansk perspektiv, kan det ud fra den betragtning om, at der tillades større indflydelse fra færøsk såvel som grønlandsk side, hvilket kan give anledning til en tolkes i retning af: At den nuværende konstruktion inden for rigsfællesskabet og den arktiske strategi 2011-2020 hvori de tre lande er at betragte som ligeværdige partnere ikke har været ført ud i praksis, og at der derfor er et behov for at få rettet op på dette forhold (Udenrigsministeriet 2011).

Set i lyset af de gnidninger der har været inden for rigsfællesskabet, især mellem Grønland og Danmark, så kan det tænkes, at der fra dansk side er et ønske om et godt sammenhold inden for rigsfællesskabet. Et dansk ambitionsniveau om et styrket sammenhold i rigsfællesskabet kan således medvirke til, at Danmark vil stå stærkere som nation og dermed at kunne styrke sin position som en arktisk nation, når der ageres i den udenrigspolitiske arena omkring arktiske spørgsmål og forhold. Spørgsmålet er så, om det danske ambitionsniveau er foreneligt med det grønlandske ambitionsniveau. Som beskrevet i ovenstående afsnit 5.1.3 er det grønlandske ambitionsniveau kommet til udtryk på forskellig vis gennem divergerende holdninger som følgende af et grønlandsk regeringsskifte i foråret 2021.

Årligt udgiver Naalakkersuisut en udenrigspolitisk redegørelse over status på Grønlands samlede indsatsområder. Af den udenrigspolitiske redegørelse fra 2020 (Naalakkersuisut 2020) fremgår det i indledningen, at det fra grønlandsk side ses som værende vigtigt, at Grønland er en aktiv aktør i den internationale politik, for således at sikre landets indflydelse, synlighed og ikke mindst den internationale interesse. Dette søges opnået gennem en styrket indsats ved at være repræsenteret i de lande som Grønland ønsker at samarbejde, og herigennem udvikle det internationale samarbejde (ibid.). Grønland vil også søge at opnå yderligere indflydelse i internationale fora, særligt Arktisk Råd med den begrundelse, at det er Grønland inden for rigsfællesskabet som er det arktiske land, og at det grønlandske folk er rigsfællesskabets arktiske folk (ibid.). Af den udenrigspolitiske redegørelse fremgår det, at samarbejdet i Arktisk Råd fortsat skal styrkes, og Arktisk Råd hidtil har været at betragte som et forum der har medvirket til en fredelig sameksistens mellem de arktiske lande, og at det forbliver sådan (ibid.) Redegørelsen fremhæver således, at den vigtigste opgave for grønlandsk udenrigspolitik er, at ”sikre, at omverdenens interesse for Grønland og Arktis skal

omsættes til konkrete økonomiske muligheder for Grønland.” Det forhold at Grønland ønsker øget indflydelse i Arktisk Råd begrundes med, at til trods for, at Grønland udgør den arktiske del af rigsfællesskabet, så er det fortsat Danmark der tegner den arktiske politik.

Afsluttende i forhold til denne sammenfatning af Grønlands udenrigspolitiske handlerum, så kan der identificeres et stadigt større antal politiske udmeldinger fra grønlandske politikeres side med ønsket om et større udenrigspolitisk handlerum. Den udenrigspolitiske redegørelse fra 2020 ses som værende et eksempel på en officiel politisk holdning og tydeliggørelse fra grønlandsk side om, at Grønlands indflydelse på rigsfællesskabets arktiske politik fortsat må vige som en konsekvens af dansk dominans på området, hvilet ikke er i overensstemmelse med holdningen om, at det ses som værende naturligt, at det er den arktiske del af befolkningen inden for rigsfællesskabet som således også bør have størst indflydelse på udformningen af rigsfællesskabets arktiske politik. Efter landstingsvalget i Grønland april 2021, hvor en ny koalition trådte til, ses der fortsat politiske udmeldinger om, hvilke øget rolle Grønland bør have i rigsfællesskabets udenrigspolitik. Omend den er blevet mere markant i form af udtalelser fra den ny Naalakkersuisoq for Udenrigsanligender, Erhverv, Handel og Klima, Pele Broberg, så som, at Kongeriget's Arktiske strategi er en unødvendig spændetrøje som indskrænker Grønlands handlemuligheder (Veirum, Sermitsiaq 2021), og at Grønland selv i højere grad uden hensyntagen til en for rigsfællesskabet arktisk strategi, selv skal have mulig for at udvikle sit forhold til andre lande. Uagtet om der henvises til omtalte politiske redegørelse fra 2020 eller udtalelser fra Pele Broberg, så er peger analysen på, at der fra grønlandsk politisk side er en fortsat utilfredshed med størrelsen af den grønlandske indflydelse på udenrigspolitik når det gælder Grønland og Arktis som helhed. Grønland ønsker et øget udenrigspolitiks handlerum. Set ud fra handlerumstrekantens sider, så kan der her henvises til siderne om siden Indenrigspolitiske begrænsninger og muligheder for den officielle udenrigspolitik, samt Ambitionsniveau jf. figur 2 s.17. Ønsket om et større udenrigspolitisk handlerum kan i forhold til specialet ses som et større ambitionsniveau, hvor grønlandsk indflydelse på rigsfællesskabets arktiske politik opnår større betydning. Der vil således være et behov for, at de indre begrænsninger opnår lavere værdier. Overført til specialet kan dette tolkes som, at der fra dansk side bliver uddelegeret en større udenrigspolitisk indflydelse til Grønland som beskrevet i afsnit 5.1.3. Indenfor de senere år har der været tilfælde hvor der har været uoverensstemmelser mellem regeringen på

Christiansborg og Selvstyret i Nuuk, hvilket kunne anskues som en kile indenfor samarbejdet i rigsfællesskabet, og dermed også hæmmende for rigsfællesskabets udenrigspolitiske virke. Fra dansk side er der således også udvist forståelse over det grønlandske ønske om større indflydelse. Det ses eksempelvis ved, at formanden for Folketingets Grønlandsudvalg de senere år har været bestridt af grønlandske folketingsmedlemmer, Aki-Mathilda Høegh-Dam og Aaja Chemnitz Larsen, samt det forhold, at Aaja Chemnitz Larsen i april 2021 blev valgt til formand for den internationale komité, Standing Committee of Parliamentarians of the Arctic Region (SCPAR), også kaldet den arktiske komité (Kristensen 2021). Herved får Grønland mulighed for at få en central stemme i den fortsatte drøftelse af udviklingen i Arktis. Et andet eksempel på forståelse for det grønlandske ønske, fremgår af den danske udenrigsminister Jeppe Kofoed (Schultz-Nielsen, Sermitsiaq 2021) der i et svar overfor Folketingets Grønlandsudvalg har tilkendegivet, at *"Grønland skal have en større stemme, når det gælder udenrigspolitiske..... sager, der har betydning for Grønland"*. Uden at der henvises til konkrete sager, fastslår Jeppe Kofoed, (ibid.) at han prioriterer *"at få skabt et ligeværdigt og styrket partnerskab i rigsfællesskabet....."* (ibid.). En sådan tilkendegivelse kan hermed tolkes i retning af, at man fra dansk side forholder sig til det grønlandske ønske om større udenrigspolitisk indflydelse. Dette anses også at være i overensstemmelse med selvstyreloven (Statsministeriet 2009) hvori det fremgår, at *"I erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, bygger loven på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland"*. Set i et grønlandsk perspektiv, er det min antagelse, at man fra grønlandsk side ikke ser benævnelsen *ligeværdighed* ført ud i livet, når det drejer sig om egentlige udenrigspolitiske sager. Uagtet denne antagelse skyldes en evt. manglende tiltro fra grønlandsk side om, hvorvidt det bliver en realitet med et ligeværdigt samarbejde, eller at det skyldes en forsinket proces med etablering af dette, synes der at være en indikation af, at grønlandske politikere ikke er tilfredse med nuværende status for dette ligeværdige samarbejde. Betoningen af denne utilfredshed har dog også været af vidt forskellig karakter gående fra at være diplomatisk til mere kontante udsagn om, at selvstændighed bør indføres hurtigst muligt.

Jf. den danske udenrigsminister, Jeppe Kofoed, skal Grønland have en større stemme, når det gælder udenrigspolitiske sager, der har betydning for Grønland. Dette er som ovenfor beskrevet en forståelse af det grønlandske ønske om større indflydelse, men ses også

imødekommet og ført ud i livet, som en konsekvens af det sidste rigsmøde i juni 2021, hvor Grønland er blevet tildelt taleretten på vegne af rigsfællesskabet i Arktisk Råd, samt oprettelsen af Kontaktudvalget.

Overordnet set i forhold til handlerummet for grønlandsk udenrigspolitik, så peger analysen på, at man fra grønlandsk side ikke føler sig som en ligeværdig partner med Danmark når det omhandler udenrigspolitik. Ikke desto mindre er der inden for de senere år set en udvikling med en større accept fra dansk side om, at Grønland som minimum skal inddrages i sager der vedrører Grønland og Arktis som helhed, og i nogle tilfælde er det land der fører ordet på vegne af rigsfællesskabet, som i tilfældet med mødedeltagelse i Arktisk Råd. Det udenrigspolitiske handlerum ses gradvist at blive større, men denne udvikling er ikke kun er sket som en konsekvens af større accept fra dansk side. Det er også som en konsekvens af en stigende kritik fra grønlandsk side, hvilket også har ført til en del uenigheder mellem den danske regering og Selvstyret i. Sådanne uenigheder kan også påvirke rigsfællesskabets optræden på den internationale scene, hvorfor analysen også indikerer, at en større dansk accept af Grønland som en ligeværdig partner tager afsæt i, at man fra dansk side ønsker et stabilt og godt samarbejde inden for rigsfællesskabet.

6 Diskussion af analyse og metode

Set i lyset af foranstående kapitel af handlerummet for Grønlandsk udenrigspolitik, så viser analysen, at partnerskabet mellem Danmark og Grønland er på vej imod, om end i et langsomt tempo, et forhold, hvor ligeværdighed og gensidig respekt i fremmes.

Set i et grønlandsk perspektiv, så er der endnu langt til at man når det endelige mål, som for de fleste af de grønlandske partiers vedkommende er, at opnå selvstændighed. Dette mål i sig selv, antages også at spille en stor rolle i Grønlands ønske om, at blive en ligeværdig samarbejdspartner til Danmark inden for de rettigheder og beføjelser som selvstyreloven og grundloven giver hjemmel til, idet tolkning af ligeværdighed fx kan være, at ligeværdighed først opnås, når Grønland er et selvstændigt land. I specialet her ønsker jeg ikke at forholde mig til selvstændighedsspørgsmålet, men derimod til afhandlingens problemformulering: Hvordan kan Grønland opnå større indflydelse på rigsfællesskabets udenrigspolitik der relaterer sig til Grønland og Arktis? Det vil sige, under nuværende forhold hvor Grønland

som en del af rigsfællesskabet udøver selvstyre og sig egen udenrigspolitik ud fra givne beføjelser.

Den videre diskussion af ovenstående, tager afsæt i analysen af Grønlands udenrigspolitiske handlerum, fordelt på handlerummets konfiguration bestående af de 4 sider:

- Ydre begrænsninger der udgøres af andre staters politik og det internationale system
- Internt i Grønland - De indenrigspolitiske begrænsninger og muligheder for den officielle udenrigspolitik
- Internt i rigsfællesskabet - De indenrigspolitiske begrænsninger og muligheder for den officielle udenrigspolitik, samt
- Beslutningstagerens ambitionsniveau i den officielle udenrigspolitik

6.1 Diskussion - Ydre begrænsninger der udgøres af andre staters politik og det internationale system

Med Grønlands ambition om at være ”open for business” signaleres der, at Grønland ikke har ambitioner om at have faste økonomiske partnere. Grønland ser sig således ikke begrænset af, at nuværende økonomiske aftaler, hvad enten det er inden for rigsfællesskabet, eller nuværende udenlandske aktører, men tredjeparter er også velkomne, så længe der er tale om aftaler der er til gavn for Grønland, og medvirker til en positiv grønlandsk udvikling.

I analysedelen hvor det konkluderes, at eksemplet med Grønlands udbygning af lufthavnsstruktur går fra at være et internt anliggende til en del af rigsfællesskabets udenrigspolitik, kan det give anledning til yderligere diskussion om, hvorvidt opnåede beføjelser jf. Selvstyreloven er statiske, eller om det kan gradbøjes fra dansk side, når situationen tilsiger dette. I nævnte tilfælde blev der fra flere sider talt om manglende åbenhed over forløbet af finansieringen, gående fra en potentiel kinesisk investor og ende op med en med den danske stat som finansieringspartner i stedet. Som begrundelse herfor nævner LP2 et fortsat tæt samarbejde med Danmarks nærmeste allierede, USA, som ikke ønsker Kinas tilstedeværelse og fodfæste i Grønland og Arktis som helhed. Det skal således ikke antydes, at Grønlands beføjelser hermed blev gradbøjet, idet det var Formanden for Naalakkersuisut, Kim Kielsen, der tog imod tilbuddet fra den danske statsminister, men det kan give stof til eftertanke, hvilke reaktioner det ville have frembragt fra henholdsvis USA og Danmark, såfremt Grønland havde foretrukket en kinesisk finansiering i stedet.

Ikke desto mindre, så kan det konkluderes, at det grønlandske handlerum påvirkes. Når der potentielt er tale om store udenlandske investeringer i Grønland, så har det ikke kun Danmarks bevågenhed, men i særdeleshed også udlandets, herunder USA henset til den stigende internationale interesse for at få indflydelse på Arktis.

6.2 Diskussion – Internt i Grønland - De indenrigspolitiske begrænsninger og muligheder for den officielle udenrigspolitik

Vedrørende de indenrigspolitiske begrænsninger og muligheder for den officielle udenrigspolitik, konkluderer analysen, at der blandt de politiske partier i Grønland ikke hersker konsensus i forhold til strategien for udøvelsen af denne. Der hersker en generel enighed i, at en af forudsætningerne for at opnå selvstændighed er, forinden at opnå økonomisk uafhængighed af Danmark, underforstået, at Grønland ikke længere behøver at modtage bloktilskud fra Danmark.

Vejen til opnåelse af økonomisk selvstændighed indebærer, at Grønland skal finde yderligere en indtægtskilde som kan måle sig med fiskeindustrien i størrelse og betydning for den grønlandske økonomi. Til trods for en general opfattelse af, at råstoffer i den grønlandske undergrund kan bevirke føring en tostrengt økonomi, så hersker der også divergerende opfattelser af, hvilken gavn råstofferne samlet set vil få for Grønland som helhed. På den ene side, vil tilladelser til at udenlandske virksomheder kan starte minedrift være en stor indtægtskilde til landskassen i form af royalties, og som samtidig vil skabe grønlandske arbejdspladser. Modstandere af minedrift begrundet dette i det miljømæssige aspekt som følge heraf, herunder uranforekomster som biprodukt ved brydning af andre mineraler. Den interne splid blandt grønlandske politikere omkring den officielle holdning til minedrift, herunder sjældne jordarter og uran som biprodukt, har således også påvirket udenlandske interesse for Grønland, da hele processen gående fra forundersøgelser til man endelig er klar til at starte en produktion op, både er bekostelig og tidskrævende.

Under interviewet nævner LP1, at der generelt er brug for en bred enighed blandt politikere i forhold til den officielle udenrigspolitik, således Grønland udadtil vil virke mere stabilt uden skiftende kurser, afhængig af, hvilken politisk koalition der sidder på magten.

6.3 Diskussion – Internt i rigsfællesskabet - De indenrigspolitiske begrænsninger og muligheder for den officielle udenrigspolitik

Som analysen peger på, så har Grønland gennem de senere år opnået et større udenrigspolitisk handlerum gennem flere tiltag, eksempelvis gennem oprettelsen af repræsentationer i udlandet med henblik på at udvikle og styrke den grønlandske økonomi. Oprettelsen af permanente repræsentationer giver Grønland den fordel, at der kan opbygges mere direkte diplomatiske forbindelser til relevante beslutningstagere i de pågældende lande. Dette i modsætning til lande, hvor der ikke er en grønlandsk repræsentation. Her er Grønland afhængig af danske udsendinge, som er fagligt velovervejede og velbevandrede i danske forhold, men som oftest ikke har et særligt kendskab til grønlandske forhold eller holdninger i relation til relevante emner. Dette kan ses som en svaghed, såfremt relevante emner i sådanne tilfælde anskues ud fra et dansk perspektiv i stedet for at se på det med grønlandske øjne (Kleist 2019).

Med reference til specialets problemformulering, så kan det hurtige svar være, at der allerede eksisterer en løsning på dette, idet der over tid er sket ændringer hvorved Grønland har opnået større indflydelse. Dette svar kan afhængig af, om det anskues fra grønlandsk eller dansk side have rigtighed af en varierende størrelse. På den ene side, så vil et dansk postulat om dette være rigtig, hvis man fx ser isoleret på det inden for perioden 2011 og fremover. Som det fremgår af analysekapitlet, så mistede Grønland dengang sin taleret i Arktisk Råd under den svenske formandspost, og det var først under det canadiske formandskab der efterfulgte det svenske, at Grønland atter fik taleret igen, og var repræsenteret på lige fod med Danmark. Set i et grønlandsk perspektiv, så opnåede Grønland atter at være repræsenteret i Arktisk Råd på samme niveau, som det var normal praksis forinden det svenske formandskab, nemlig at rigsfællesskabet dengang havde tre stole til henholdsvis Danmark, Færøerne og Grønland. Ud fra dette perspektiv er der i stedet tale om status quo, indtil Grønland medio 2021 opnåede det ønskede mål, at have taleretten før Danmark og Færøerne.

Det er det min vurdering, at Kontaktudvalget ikke udvikler sig til et beslutningsdygtigt organ, men derimod et forum, hvor der kan ytres meninger og stillingtagen til udenrigspolitiske forhold.

Et interessant synspunkt er LP1 udsagn om, at grundloven kan opfattes som danskernes grundlov, og ikke grønlændernes, idet Grønland ikke havde indflydelse på afstemningen om denne tilbage i 1953. Her var fokus på tronfølge-loven, og ikke indlemmelsen af Grønland i Kongeriget. Her skal det tages i betragtning, at der ved gentagne lejligheder i forbindelse med

politiske uenigheder mellem Grønland og Danmark har været henvist til, at Grønland jf. grundloven ikke har kompetence til at føre deres egen udenrigspolitik. Sådanne henvisninger kan virke ikke-ankerkendende og antyde ikke-ligeværdighed i partnerskabet, idet grundloven på den ene side danner grundlag for Kongeriget Danmarks virke, og på den anden side ofte anvendes overfor Grønland som argumentation for, hvad Grønland ikke må – med reference til udenrigspolitik, og hermed med risiko for, at det fra grønlandsk perspektiv kan blive opfattet som en paternalistisk tilgang fra dansk side.

Overordnet set er udviklingen af Grønlands indflydelse i sig selv positiv, men samtidig bør man ikke afholde sig fra at stille følgende spørgsmål i relation hertil: Når Danmark herved imødegår det Grønlandske ønske om større indflydelse på rigsfællesskabets udenrigspolitik, kan dette så tyde på et reelt dansk ønske udvikling af Grønland i denne retning, eller kan det i lyset af den geopolitiske udvikling ses som et nødvendigt træk fra dansk side, for derved at kunne bibeholde og eventuelt styrke egen position i Arktis? Intensiteten i processen for hvorledes Danmark har tildelt Grønland større udenrigspolitisk indflydelse synes være under større påvirkning af den internationale interesse for Grønland, end af påvirkningen af Danmarks egen vilje og ønske om dette. De senere års uenigheder mellem Grønland og Danmark har ikke påvirket denne proces i en positiv retning for Grønland, men i stedet medvirket til en dårligere stemning i rigsfællesskabet. Det er således interessant, når den forhenværende amerikanske præsident Donald Trump direkte og uden omsvøb tilbyder at købe Grønland. Kommenteringer hertil fra henholdsvis grønlandsk og dansk side om det absurde og at Grønland ikke er til salg svarer egentlig også til det man kunne forvente i en sådan situation. Ikke desto mindre, så signalerer en sådan henvendelse fra amerikansk side også tydeligt, at Grønland har stor betydning for den amerikanske udenrigspolitik i Arktis som et led i den amerikanske forståelse af ”homeland security”, dvs. beskyttelsen af det amerikanske kontinent. En sådan interesse kan Danmark ikke sidde overhørig, idet det er med til at forstærke den grønlandske selvopfattelse i, at USA fortsat har brug for at have militære installationer i Grønland, og således også brug for at bevare et godt forhold til Grønland. For at undgå, at Grønland ikke skal opfatte det som en paternalistisk tilgang fra dansk side, kan det antages som et nødvendigt onde for Danmark, at Danmark fremover vil inddrage Grønland. Når jeg nævner, at det kan være et nødvendigt onde for Danmark, så skal det ses i

lyset af, hvilken risiko der fra dansk side løbes, såfremt Grønland ikke tildeles en større udenrigspolitisk rolle. Først og fremmest er risikoen for en forværring af det grønlandsk dansk samarbejde til stede. Den erfaring haves fra tidligere forhold vedr. den grønlandske udeblivelse fra møder i Arktisk Råd. Dernæst, har Danmark interesse i at bevare det gode forhold til USA, som er Danmarks nærmeste allierede. Spørgsmålet er, om USA vil tillægge Grønland en stigende interesse på andre områder end det forsvarsmæssige, for derved at øge samarbejdet gennem udviklingsmæssige projekter relateret til handel og økonomi, såfremt der kan spores tydelige udenrigspolitiske tvister mellem Grønland og Danmark, og om dette ville påvirke Danmarks forhold til sin nærmeste allierede. Vil konsekvensen således være, at Danmark risikerer at miste indflydelse som en arktisk stat?

I fald svaret går i retning af sidstnævnte, er det ligeledes interessant, hvorvidt Danmark som følge af andre opståede geopolitiske forhold, fremover kunne se sig nødsaget til at indskrænke i forvejen opnåede Grønlands udenrigspolitiske beføjelser eller ej.

Jf. de interviewede politikere, så er de nye muligheder for, at Grønland kan blive taget med på råd i form af, fremover at indgå i dialog med Danmark i henhold til diskussionsemner inden for kontaktudvalgets sfære, et skridt i den rigtige retning. Det kan ikke udelukkes, at en sådan udvikling vil kunne møde kritik med begrundelse i, at dette juridisk set vil være i strid med Grundloven. I så fald, bør det overvejes, hvad der skal til, for at kunne gøre en sådan udvikling ikke-grundlovsstridig. Hvorvidt dette evt. kan medføre et behov for en revidering af-, eller udfærdigelse af en form for tillæg til Grundloven, vil der ikke blive taget stilling til i dette speciale, men derimod blot nævne det som en mulighed for et videregående tiltag for at imødekomme en forøgelse af den grønlandske indflydelse på rigsfællesskabets udenrigspolitik i Arktis.

6.4 Beslutningstagerens ambitionsniveau i den officielle udenrigspolitik

Analysen konkluderer, at ambitionsniveauet fra grønlandsk side om, at opnå et ligeværdigt samarbejde mellem Grønland og Danmark endnu ikke er opfyldt. Som en konsekvens heraf er ambitionen om, at kunne udøve udenrigspolitik på den internationale arena, og hermed selvstændigt uden involvering af den danske regering, at kunne indgå økonomiske aftaler med andre lande ikke opnået i tilstrækkelig grad. For nuværende er der fra dansk side givet

fuldmagt til, at Grønland kan indgå aftaler der kun vedrører Grønland, under forudsætning at, at Danmark holdes orienteret om de tiltag og aftaler der ønskes indgået, så længe det er inden for de givne rammer.

Som et led i at opnå et ligeværdigt samarbejde, er der fra grønlandske politikeres side en ambition om, via en accept fra dansk side, at få større indflydelse på rigsfællesskabets udenrigspolitik i forhold til Arktis.

Ambitionsniveauet om at være ”head of delegation” ved møder i regi af Arktisk Råd er blevet en realitet i 2021, hvor Grønland har opnået en større rolle, der omfatter taleretten samt bemyndigelse til at underskrive på vegne af Grønland, Danmark og Færøerne.

6.5 Sammenfatning af analyse og diskussion

Af diskussionen omkring det grønlandske handlerum af diskussion fremgår det, at Grønland har en åben tilgang indgåelse af handelsaftaler med lande der ønsker at indgå i et økonomisk samarbejde med Grønland, forudsat, at det kan bidrage til en økonomisk udvikling af Grønland. Som et led i at skabe forudsætninger herfor, er der sket en forøgelse af grønlandske repræsentationer i udlandet, senest i Beijing, Kina. Grønland udviser hermed et styrket udenlandsk engagement, men som nævnt i afsnit 5.1, kan det konkluderes, at det grønlandske handlerum påvirkes, når der potentielt er tale om store udenlandske investeringer eller anden international interesse i Grønland.

Erfaringen viser, at skiftende koalitioner har bevirket skiftende politiske holdninger til fx råstoffer og tilladelser til minedrift, kan medføre en faldende interesse fra potentielle investorer, hvorfor Grønland har behov for enighed blandt politikere i forhold til den officielle udenrigspolitik, således Grønland udadtil vil stå mere stabilt.

Grønland har fået tildelt rollen som head of delegation når rigsfællesskabet fremover deltager i møder i Arktisk Råd. Dette kan ses som, at Danmark er afhængig af Grønland i forhold til udenrigspolitikken i Arktis. Dette understøttes af en forsker i international politik i Arktis ved Cambridge Universitet, Marc Jacobsen der udtaler (Nathansen og Pedersen 2021):

”Det her er et rigtig godt eksempel på, at det er blevet tydeligere, at Danmark er afhængig af Grønland. Man har i mange år talt om, at Danmark kunne spille grønlandskortet for at få mere magt i international politik. Nu kan man sige, at Grønland i højere grad spiller Arktiskortet den anden vej rundt for at få mere at skulle have sagt” .

Derudover opnås der også indflydelse på rigsfællesskabet forsvars- og udenrigspolitik i forbindelse med oprettelsen af rigsfællesskabets Kontaktudvalg. Dette kan således opfattes som en anerkendelse af Grønland, hvilket er i overensstemmelse med selvstyrelovens præambel hvori det fremgår, at man i partnerskabet mellem Danmark og Grønland ønsker at fremme ligestilling og gensidig respekt. I tilknytning hertil er det interessant, hvorvidt Danmark på grund af den geopolitiske udvikling i Arktis har følt det nødvendigt at tildele Grønland en større udenrigspolitisk rolle som en konsekvens heraf, eller om denne tildeling skal ses som en konsekvens af en naturlig udvikling inden for rigsfællesskabets samarbejde.

Samlet set leder analyse og diskussion frem til følgende delkonklusioner:

- At Grønland indenfor rigsfællesskabets virke ønsker at få afgørende indflydelse på rigsfællesskabets udenrigspolitik vedrørende emner der omhandler Grønland. Der er endnu ikke et ligestillende udenrigspolitisk samarbejde i partnerskabet mellem Grønland og Danmark, men at der er sket en positiv udvikling i Grønlands favør, der over tid har fået tildelt en større rolle i rigsfællesskabets udenrigspolitik. Danmark bevæger sig således væk fra det der grønlandsk side kan opfattes som en paternalistisk tilgang, ved i stedet i stigende grad at imødegå det grønlandske ønske om større indflydelse.
- At den stigende international interesse i Grønland af såvel geopolitisk- såvel som af økonomisk interesse, der udover at påvirke Grønlands betydning i Arktisk inden disse områder, også har en afsmittende effekt på Grønlands rolle inden for rigsfællesskabet og dets udenrigspolitik.

6.6 Diskussion af metode

I diskussionen af min metode vil jeg se på denne med en kritisk tilgang. Jeg vil anvende begreberne reliabilitet (Kvale og Brinkmann 2015, s. 318), validitet (ibid. s. 318f) og generaliserbarhed (ibid. s. 332). I næstfølgende afsnit vil jeg uddybe alle tre begreber i relation til mit speciale. Formålet med denne vurdering er: at synliggøre, hvorvidt specialets undersøgelsesmetode kan gentages med samme resultat, at synliggøre hvorvidt min metode undersøger det, den påstås at skulle undersøge.

For det første har jeg gennemgået litteratur der er baseret på en kort historisk tilbageblik der belyser den grønlandske udvikling, der har ført til, at Grønland i kraft af Selvstyreloven udviklingsmæssigt har behov for at have større udenrigspolitisk indflydelse. I forlængelse heraf, har jeg anvendt litteratur, der understøtter og styrker min argumentation ved min bestræbelse på at undersøge min problemformulering.

For det andet har jeg anvendt relevante artikler og kilder, der understøtter undersøgelsen af min problemformulering. For det tredje, har jeg indsamlet empiritekster i form af transskriberede interviews. Kriterierne for valg af informanterne er baseret på eliteinterview. Begrundelsen herfor er, at tilvejebringe holdninger om Grønlands udenrigspolitik ud fra informanternes erfaringer og viden fra deres politiske virke.

Til sidst er min analysemetode anvendelsen af handlerumsteorien, hvor jeg har analyseret Grønlands udenrigspolitiske indflydelse ud fra forståelsen af Grønland som en ligeværdig partner til Danmark. Henset til at handlerumsteorien finder anvendelse til at analysere staters handlerum – ved anvendelse af handlerumstrekanten, er analysen af Grønlands udenrigspolitik understøttet af min egen tilpassede ”handlerumstrekant” som fremgår som figur 5. i afsnit 2.4.

6.6.1 Reliabilitet

Realibilitet handler om konsistens og troværdighed af forskningsresultater, samt hvorvidt samme undersøgelse vil kunne gentages af en anden forsker (Kvale og Brinkmann 2015, s. 318). Ved spørgsmålet om, hvorvidt specialet kan efterleve reliabilitet (pålidelighed), er det min vurdering, at en anden forsker kan gentage undersøgelsen; dvs. at design og proces kan gentages. Derimod vil resultatet ikke nødvendigvis være det samme som for min undersøgelse, Dette begrunder jeg med, at mine informanter forholder sig til mine interview spørgsmål ud fra deres position som grønlandske politikere med deres grønlandske forståelse. Modsat hvis samme emne undersøges via danske folketingspolitikere, antager jeg, at der foreligger for, at undersøgelsesresultatet vil være en anden. Til trods for, at mine informanter ikke har modtaget skriftlig spørgeguide, har forløbet af interviewene forløbet uden, at jeg som interviewer ikke behøvede at stille uddybende spørgsmål. Informanterne har selv uddybet deres holdninger, og afdækket spørgeguidens temaoversigt. Derudover har jeg har været bevidst om mulige fejlinformationer, hvor jeg herom har undladt at medtage disse i min analyse proces.

6.6.2 Validitet

Validitet handler om interviewenes gyldighed, underforstået om interviewenes temaer undersøges på en troværdig måde (Kvale og Brinkmann 2015, s. 318ff). Validitet kan fx refereres til, om interviewpersonerne er pålidelige, men også den måde jeg som undersøger fortolker de interviews og udsagn jeg foretog efterfølgende. Overordnet set vurderer at mine interview udsagn er valide. I enkelte tilfælde har jeg konstateret faldgruber i form af ukorrekte udsagn. Disse har jeg fravalgt som analyseemner.

6.6.3 Generaliserbarhed

Generaliserbarhed handler om, hvorvidt en metode undersøger det, den har til formål at undersøge (Kvale og Brinkmann 2015, s. 332). Min undersøgelse der baserer sig på to interviews, vurderer jeg kan betegnes som værende generaliserbar. Dette ud fra en betragtning om, at viden og holdninger omkring specialets problemformulering, er et feltområde som er almen kendt blandt befolkningen i Grønland og kan være et kendt fænomen i andre lande med oprindelig befolkningsgrupper, fx Australien eller Canada.

7 Konklusion

I undersøgelsen af min problemformulering ”*Hvordan kan Grønland opnå større indflydelse på rigsfællesskabets udenrigspolitik der relaterer sig til Grønland og Arktis?*” har jeg ved anvendelse af handlerumsteori og med en kritisk tilgang valgt at beskrive og synliggøre de beføjelser der danner grundlag for Grønlands nuværende indflydelse på rigsfællesskabets udenrigspolitik i Arktis, og efterfølgende analysere det udenrigspolitiske handlerum hvori Grønland kan udøve sin egen udenrigspolitik.

En opnåelse af større indflydelse på rigsfællesskabets udenrigspolitik skal forstås i forhold til Grønlands nuværende udenrigspolitiske position, samt i relation til det skrevne i Selvstyrelovens præambel: ”*I erkendelse af, at det grønlandske folk er et folk i henhold til folkeretten med ret til selvbestemmelse, bygger loven på et ønske om at fremme ligeværdighed og gensidig respekt i partnerskabet mellem Danmark og Grønland*”. Det er ikke kun et spørgsmål om at opnå større udenrigspolitisk indflydelse i forhold til den nuværende situation, men at Grønland som et led heri også opnår en erkendelse af, at være en ligeværdig partner med Danmark i udenrigspolitiske anliggender der relaterer sig til grønlandske forhold.

I min undersøgelse der tager afsæt i et grønlandsk perspektiv, viser analyse og diskussion følgende delkonklusioner: At Grønland inden for rigsfællesskabet udenrigspolitik ønsker at få afgørende indflydelse på alt hvad der vedrører Grønland, men at samarbejdet mellem Grønland og Danmark endnu ikke er at betragte som værende ligeværdigt. Derudover at Grønland mærker en stigende international interesse hvormed dets rolle i rigsfællesskabets udenrigspolitik også påvirkes. Det er således disse forhold der danner grundlag for at identificere mulige tiltag jf. problemformuleringen med henblik på at opnå større indflydelse på rigsfællesskabets udenrigspolitik. Sådanne tiltag kan groft opdeles inden for to kategorier, herunder interne grønlandske tiltag, samt tiltag der også involverer eksterne parter.

Divergerende interne holdninger blandt de grønlandske politiske partier, har gennem årene ved koalitions-skifte overfor omverden på tilsvarende vis udmeldt holdningsskift inden for den officielle udenrigspolitik fx inden for råstofområdet såsom sjældne jordarter og uran. Derfor ses en opnåelse af bred enighed blandt landsstyremedlemmerne omkring landets udenrigspolitiske fokusområder at være forudsætningskabende for, at Grønland udadtil kan fremstå som et land der fører en stabil politik. Der bør tænkes langsigtet, således at stabiliteten strækkes udover en 4-årig valgperiode med henblik på at opnå stabilitet af varig karakter. Et tiltag som kan medvirke til at fremme udenlandske investorers interesse i Grønland. Opnåelse af bred enighed blandt politiske parter kan synes enkelt, men at realisere dette kan være udfordrende. En måde for at sikre politisk stabilitet inden for et givent fokusområde kan fx være afholdelse af en folkeafstemning. Vedrørende tiltag der involverer øvrige parter, særligt inden for rigsfællesskabet, ses opstarten af rigsfællesskabets nye Kontaktudvalg som værende opportunt for Grønland. Jf. kommissorium (Statsministeriet 2021) for Kontaktudvalget deler Grønland, Færøerne og Danmark et fælles ønske om et ”*tæt, respektfuldt og ligestillet samarbejde.*”. Det er værd at bemærke, at møde i Kontaktudvalget kun afholdes én gang årligt i tilknytning til rigsmøde, og at udvalget bygger på dialog og at skabe en fælles forståelse for de tre landes interesser. Grønland har her en god mulighed for at fremme egne interesser, når der tænkes på at skabe en fælles forståelse. Hermed skal det ikke kun anskues ud fra dansk men også fra et grønlandsk perspektiv. Udvalget er ikke beslutningstagende, men kan ses som værende et skridt i den ønskede retning for Grønland, idet muligheden for specifikt at fremlægge egne interesser på det udenrigspolitiske område, hvori kimen til dannelse af en eventuel yderligere udvikling af

kompetenceområder kan foreligge. Idet kontaktudvalget er et helt nyt tiltag i rigsfællesskabet vil det forventeligt vare en rum tid, før der vil kunne konstateres en egentlig effekt af, hvorvidt Grønland har opnået yderligere indflydelse på udenrigspolitikken.

Som en afrunding på min konklusion, anser jeg Statsminister Mette Frederiksen udtalelse om, at det ikke er Danmark, der er en arktisk stat, som værende en accept fra dansk side om, at imødekomme det grønlandske ønske. En signalgivning om, at tiden nu er moden til, at tage endnu et skridt i retning af, at give Grønland større udenrigspolitisk indflydelse.

8 Perspektivering

Problemformuleringen ” *Hvordan kan Grønland opnå større indflydelse på rigsfællesskabets udenrigspolitik der relaterer sig til Grønland og Arktis?*” er en problemstilling Grønland længe har skulle forholde sig til, og egentlig stillingtagen hertil ses gentagne gange at have fokus i de tilfælde, hvor der har været udenrigspolitiske tvister mellem Grønland og Danmark. Af foranstående kapitel fremgår det af konklusionen, at forhold som en større grønlandsk enighed om, hvorledes udenrigspolitikken skal føres samt et fokuseret engagement i rigsfællesskabets Kontaktudvalg er tiltag, der kan medvirke til, at Grønland kan opnå større udenrigspolitisk indflydelse.

Processen omkring gennemførelse af tiltag der skal fremme den grønlandske indflydelse vurderes at have en varighed der strækker sig over flere år. Hermed skal det ikke forstås som en egentlig køreplan der iværksættes til et givent tidspunkt med et antal milepæle inden målet nås. Henset til kompleksiteten af en sådan opgave, herunder opnåelse af en udenrigspolitisk fællesforståelse skal der tænkes langsigtet. Forventeligt vil der være ændringer i den udenrigspolitiske kurs ved skift af koalitioner, men inden for områder der har befolkningens bevågenhed fx spørgsmålet om udvinding af uran, vil afholdelse af folkeafstemning være udslagsgivende, og således bevirke, at ændringer hertil vil være af mindre betydning med en mere stabil udenrigspolitik som følge heraf. Der afholdes naturligvis ikke folkeafstemninger efter forgodtbefindende, hvorfor det bør tilstræbes, at der opnås en bred udenrigspolitisk fællesforståelse, der generelt set vil medvirke til, at Grønland udadtil kan fremstå politisk stabilt. Hvor enkelt dette kan lyde, lige så kompliceret kan det blive i den egentlige proces med at opnå en bred enighed. Hertil kan det tilføjes, at succes af en sådan proces beror på

de enkelte politiske partier ønske og velvillighed til at imødekomme denne, for at opnå en udenrigspolitisk fællesforståelse. Undersøgelsen peger således på, at opnåelse af en intern grønlandsk fællesforståelse vil være et skridt i den rigtige retning, og at graden af succes afhænger af politikernes tilgang hertil.

For Grønlands vedkommende synes etableringen af det nyoprettede Kontaktudvalg at være en god mulighed for at kunne gå dialog med Danmark omkring udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik. Når Grønland indgår i dialog med Danmark, bør fokus være at anskue de diskuterende emner i et grønlandsk- fremfor dansk perspektiv. Dels for at skabe en fælles forståelse for de grønlandske interesser, dels for overfor Danmark at tydeliggøre, at Grønland ser sig selv at have fået tillagt en udenrigspolitisk betydning af andre arktiske nationer, som ikke ses afspejlet i Grundloven. Med etableringen af Kontaktudvalget, ses Grønland i praksis at blive involveret i politiske emner der rækker udover hvad Grundloven giver hjemmel til, uagtet at udvalget ikke er at betragte som et beslutningstagende organ. Alene dette forhold, at Kontaktudvalget ikke er beslutningstagende peger på, at selv om kimen er lagt til opnåelse af større indflydelse, så kan Grønland ud fra forholdet om, at det er ikke Danmark der er en arktisk stat, benytte sig af dette momentum, for herved at tage initiativ til diskussion og overvejelser om udviklingen af Kontaktudvalget med henblik på indflydelse på beslutningsprocesserne vedrørende de udenrigspolitiske områder.

Bibliografi

- Acrén, Maria, and Uffe Jakobsen. "Greenland as a self-governing sub-national territory in international relations: past, current and future perspectives." *Polar Record* 51(4), 2015: 404-412.
- Bagger, Ane Lone. *Altinget*. februar 20, 2020.
<https://www.altinget.dk/arktis/artikel/groenlands-selvstyre-til-aaja-chemnitz-vi-har-faktisk-en-udenrigspolitisk-plan> (accessed februar 27, 2020).
- Breum, Martim. "Det Udenrigspolitiske Selskab." *tidsskrift.dk*. februar 01, 2016.
<https://tidsskrift.dk/udenrigs/article/view/118205/166222> (accessed maj 02, 2021).
- Breum, Mertin. *Martin Breum*. november 04, 2020. <https://www.martinbreum.dk/ny-thule-aftale-udvider-groenlands-udenrigspolitiske-raaderum/> (accessed oktober 13, 2021).
- Collin, Finn. "Videnskabsparadigmer, normalvidenskab og videnskabsrevolutioner." In *Videnskabsteori - i statskundskab, sociologi og forvaltning*, edited by Kasper Lippert-Rasmussen, Peter Nedergaard Michael Jacobsen, 117-146. København: Hans Reitzels Forlag, 2010.
- Departement for Udenrigsanliggender. *naalackersuisut.gl*. 2021.
<https://naalackersuisut.gl/da/Naalackersuisut/Departementer/Formandens-departement/Udenrigs/Ansvarsomraader> (accessed oktober 13, 2021).
- DIIS. "diis.dk." 2007.
https://pure.diis.dk/ws/files/61448/Afvikling_af_Gr_nlands_kolonistatus_1945_54.pdf (accessed november 22, 2020).
- . *diis.dk*. januar 30, 2007. <https://www.diis.dk/publikationer/afvikling-groenlands-kolonistatus-1945-54> (accessed november 22, 2020).
- Drew Hinshaw, Jeremy Page. *wsj.com*. februar 19, 2019. <https://www.wsj.com/articles/how-the-pentagon-counter-chinas-designs-on-greenland-11549812296> (accessed oktober 15, 2022).
- Folketinget. "Folketinget." 2005.
<https://www.ft.dk/samling/20042/lovforslag/l168/index.htm> (accessed februar 03, 2021).
- . "Folketinget." *ft.dk*. n.d.
<https://www.ft.dk/samling/20141/almdel/GRU/spm/25/svar/1178587/1430545.pdf> (accessed december 12, 2021).
- Forenede Nationer. "digitallibrary.un.org." december 16, 1952.
<https://digitallibrary.un.org/record/666117> (accessed november 21, 2020).
- Government of Denmark. "Foreign and Security Policy 2019-2020." 2018.
<https://um.dk/en/news/newsdisplaypage/?newsid=01fc577b-6bf2-4fd7-8572-5af0534cf599>.
- Government of Iceland Iceland. *Greenland and Iceland in the New Arctic. Recommendations of the Greenland Committee Appointed by the minister for Foreign Affairs and International Development Co-operation*. Reykjavik: Ministry of Foreign Affairs, 2020.
- Greenland Minerals A/S. "ggg.gl." *Greenland Minerals A/S*. Januar 2021.
<https://www.ggg.gl/assets/GL-DK/Pjece-om-Kvanefjeldprojektet-DK.pdf> (accessed april 11, 2021).

- Grønlandsk-dansk selvstyrekommission. "naalakkersuisut.gl." april 17, 2008.
<https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Selvstyre/Groenlandsk-dansk-selvstyrekommission/Betaenkning> (accessed oktober 4, 2020).
- Grønlandsk-dansk selvstyrekommission. "Naalakkersuisut.gl." april 17, 2008.
<https://naalakkersuisut.gl/~ /media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Naalakkersuisut/DK/Selvstyre/Grønlandsk-Dansk%20Selvstyrekommissionens%20betænkning.pdf> (accessed februar 08, 2021).
- Harhoff, Frederik. "Den grønlandske lovsamling." 2008.
http://www.dgl.gl/m/artikler_tekst.php?id=14#n8 (accessed 01 27, 2021).
- . "Den Grønlandske Lovsamling." 2008. http://www.dgl.gl/m/artikler_tekst.php?id=14 (accessed december 01, 2021).
- . *Rigsfælleskabet*. 1. udgave. Århus: Forlaget Klim, 1993.
- Heinrich, Jens. *Eske Brun og det moderne Grønlands tilblivelse*. 1. udgave. Nuuk: Forlaget Atuagkat APS, 2012.
- Ildor, Astrid. DR. april 01, 2021. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/valgigroenland/ungegroenlaendere-gaar-forrest-i-kampen-om-selvstaendighed-debatten> (accessed maj 17, 2021).
- Inatsisartut. *ina.gl*. november 9, 2021. <https://ina.gl/samlinger/oversigt-over-samlinger/samling/punktliste/> (accessed november 20, 2021).
- Institut for menneskerettigheder. "Institut for menneskerettigheder." *menneskeret.dk*. oktober 21, 2015. <https://menneskeret.dk/udgivelser/ligebehandling-groenlaendere-danmark> (accessed december 11, 2021).
- Jacobsen, Marc. "www.researchgate.net." 2019.
https://www.researchgate.net/publication/337907893_Arktis_Gronlands_strategiske_arena_for_storre_udenrigspolitisk_suveraenitet (accessed november 16, 2020).
- Jakobsson, André Ken. "Ræson." *raeson.dk*. september 18, 2018.
<https://www.raeson.dk/2018/ph-d-andre-ken-jakobsson-kina-har-store-ambitioner-om-strategiske-investeringer-i-groenland-ser-vi-en-vasalstat-i-vente/> (accessed december 12, 2021).
- Jiang, Yang. *DIIS*. marts 10, 2020. <https://www.diis.dk/publikationer/danmarks-politik-forhold-kinesiske-investeringer-0> (accessed oktober 14, 2021).
- Jørgensen, Trine Juncher. *Sermitsiaq*. februar 06, 2021. <https://sermitsiaq.ag/node/227128> (accessed december 12, 2021).
- Kleist, Mininnguaq. "Grønlands udenrigspolitik og internationale relationer: Nuværende rammer og mulig udvikling i et selvstændighedsperspektiv." *Politik*, 2019, 22(1) ed.: 84-101.
- Krørup, Poul. *Sermitsiaq*, juni 2020.
- . "Sermitsiaq." *Sermitsiaq.ag*. maj 14, 2013. (Udenrigsdirektoratet, 2003) (accessed december 11, 2021).
- Krog, Andreas. *Altinget*. september 16, 2021. <https://www.altinget.dk/arktis/artikel/ny-amerikansk-hjaelpepakke-paa-63-millioner-kroner-til-groenland> (accessed september 16, 2021).

Heine Andersen
Grønland – på vej til en styrket udenrigspolitisk indflydelse
Samfundsvidenskab
Ilisimatusarfik 2021

- Kvale, and Brinkmann. *Interview Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. Edited by Mette Schilling. København 2015: 3. udgave, 1. oplag er oversat fra engelsk efter Interviews af Bjørn Næve 2014 Sage Publications, Inc. og for den danske udgave Hans Reitzels Forlag, 2015.
- Kvale, Brinkmann, Steinar, Svend. *Interview Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. Edited by Mette Schilling. København 2015: 2014 SAGE Publikations, Inc Hans Reitzels Forlag, 2015.
- Larsen, Henrik. *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*. 1. udgave, 1. oplag. Edited by Martin Lauerberg. Hans Reitzels Forlag, 2017.
- Larsen, Jan. *pov.international*. september 11, 2018. <https://pov.international/frygt-for-kina-koster-danmark-700-mio-til-gronland/> (accessed oktober 15, 2022).
- Lidegaard, Mads. 1. e-bogsudgave s. 159. Lindhardt og Ringhof Forlag A/S, 2019.
- Lindstrøm, Merete. *sermitsiaq*. august 28, 2021. <https://sermitsiaq.ag/node/231418> (accessed november 18, 2021).
- . *Sermitsiaq*. oktober 28, 2020. <https://sermitsiaq.ag/node/225145> (accessed oktober 28, 2020).
- Mogensen, Lars Trier. *information*. april 25, 2020. <https://www.information.dk/indland/2020/04/dollardiplomati-sikre-trump-fodfaeste-groenland> (accessed oktober 13, 2021).
- Nathansen, Bibi, and Signe Haahr Pedersen. *KNR*. juni 11, 2021. <https://knr.gl/da/nyheder/forsker-gronland-snupper-førersædet-den-arktiske-agenda-i-rigsfælleskabet> (accessed december 01, 2021).
- Nissen, Maya. *dr.dk*. maj 21, 2021. <https://www.dr.dk/nyheder/udland/groenlandsk-leder-efter-blinken-besoeg-hvis-man-vil-noget-i-arktisk-skal-det-vaere-til> (accessed oktober 14, 2021).
- Næstformand for Naalakkarsuisut. *ina.gl*. juni 20, 2013. https://ina.gl/documents/para3637/2013/svar/097_Arktisk%20Raad_AMAP_SAOL_svar.pdf (accessed oktober 31, 2021).
- Naalakkarsuisut for Udenrigsanliggender. "natsisartut." *ina.gl*. august 18, 2020. https://ina.gl/media/2546342/pkt201_em2020_etablering_af_repraesentation_i_ostasjonen_2021_bf_da.pdf (accessed februar 18, 2021).
- Naalakkarsuisut. *Naalakkarsuisut*. november 04, 2013. <https://naalakkarsuisut.gl/da/Naalakkarsuisut/Nyheder/2013/11/Aftale-med-Kina> (accessed oktober 14, 2021).
- . "Naalakkarsuisut." 2003. <https://naalakkarsuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Udenrigsdirektoratet/DK/Itilleq.pdf> (accessed februar 07, 2021).
- . *Naalakkarsuisut*. april 20, 2020. https://naalakkarsuisut.gl/da/Naalakkarsuisut/Nyheder/2020/04/2304_civile_midler (accessed april 25, 2020).
- . *Naalakkarsuisut*. December 2021. https://naalakkarsuisut.gl/da/Naalakkarsuisut/Groenlands-Repraesentation-i-Reykjavik/New_Arctic (accessed februar 06, 2021).

- . *Naalakkersuisut*. maj 09, 2019.
https://naalakkersuisut.gl/da/Naalakkersuisut/Nyheder/2019/05/0905_genoprettelse (accessed oktober 13, 2021).
- . *naalakkersuisut.gl*. 2020.
<https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Udenrigsdirektoratet/DK/Udenrigspolitiske%20redegorelser/Udenrigspolitisk%20Redegørelse%202020.pdf> (accessed november 29, 2021).
- naalakkersuisut.gl. "naalakkersuisut.gl." 2009.
<https://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Naalakkersuisut/DK/Selvstyre/Lov%20om%20Grønlands%20Selvstyre%20med%20bemærkninger.pdf> (accessed november 16, 2020).
- Quist, Niels Ole. "sermitsiaq.ag." april 01, 2021. <https://sermitsiaq.ag/udenrigspolitik-vej-i-valgkampslut-danske-diktater> (accessed april 01, 2021).
- Retsinformation. 2005. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2005/577> (accessed februar 03, 2021).
- . "Grundloven." *Retsinformation*. juni 05, 1953.
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1953/169>.
- ritzau. *dr.dk*. oktober 12, 2018. <https://www.dr.dk/nyheder/politik/usa-vil-holde-kina-vaekfra-lufthavnsbyggeri-i-gronland> (accessed april 04, 2021).
- Schultz-Nielsen, Jørgen. *sermitsiaq*. maj 07, 2020. <https://sermitsiaq.ag/analyseny-koalition-spil> (accessed maj 07, 2020).
- . *Sermitsiaq*. 02 17, 2021. <https://sermitsiaq.ag/kofodgroenland-sikres-handlerum> (accessed 08 02, 2021).
- . "Sermitsiaq." *sermitsiaq.ag*. februar 02, 2021. <https://sermitsiaq.ag/node/226924> (accessed december 11, 2021).
- . *Sermitsiaq*. februar 20, 2018. <https://sermitsiaq.ag/nuuk-faar-stort-lavprishotel> (accessed marts 04, 2020).
- Sermitsiaq. april 29, 2021. <https://sermitsiaq.ag/vaerdikruger-groenlandsk-pas> (accessed april 29, 2021).
- Sermitsiaq*. august 26, 2020. <https://sermitsiaq.ag/node/223847> (accessed august 26, 2020).
- Sermitsiaq. *Sermitsiaq*. marts 01, 2020. <https://sermitsiaq.ag/fodslae-bende-groenlandsk-udenrigspolitik> (accessed marts 01, 2020).
- Smith, Steve. "Rosenau's contribution." *Review of Intenational Studies*, April 1983: 137 - 146.
- Statsministeriet. "ft.dk." *ft.dk*. 2012.
<https://www.ft.dk/samling/20121/almdel/gru/spm/53/svar/1023350/1209194.pdf> (accessed februar 14, 2021).
- . "Retsinformation." *retsinformation.dk*. november 29, 1978.
<https://ina.gl/media/2529984/hjemmestyreloven-dkpluskal.pdf> (accessed april 09, 2020).
- . "Retsinformation." *retsinformation.dk*. juni 12, 2009.
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2009/473> (accessed juni 03, 2020).
- . "retsinformation.dk." november 29, 1978.
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/1978/577> (accessed november 29, 2021).

- . *Statsministeriet*. 2020. https://www.stm.dk/Index/mainstart.asp/_a_1602.html (accessed juni 03, 2020).
- . "stm.dk." oktober 04, 2021. <https://www.stm.dk/media/10669/kommissorium-for-usfp-kontaktudvalg-underskrevet.pdf>.
- Synnestvedt, Anne Meisner. *KNR*. oktober 4, 2021. <https://knr.gl/da/nyheder/nyt-udvalg-skal-sikre-samarbejde-i-rigsfællesskabet-på-udenrigsfronten> (accessed november 18, 2021).
- . *KNR*. september 17, 2020. <https://knr.gl/da/nyheder/naalakkersuisut-vil-åbne-kontor-i-kina-til-næste-år> (accessed september 18, 2020).
- Sørensen, Axel Kjær. maj 25, 2020. <https://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/groenland/> (accessed januar 10, 2021).
- Sørensen, Bent. *sermitsiaq.ag*. januar 16, 2021. <https://sermitsiaq.ag/gebexit-boevl-lussing-fiskeriet> (accessed januar 21, 2021).
- . *Sermitsiaq*. januar 16, 2021. <https://sermitsiaq.ag/gebexit-boevl-lussing-fiskeriet> (accessed december 12, 2021).
- Sørensen, Helle Nørrelund. "KNR." april 24, 2019. <https://knr.gl/da/nyheder/grønland-bør-have-større-udenrigspolitisk-magt> (accessed april 24, 2019).
- . *KNR*. marts 22, 2021. <https://knr.gl/da/nyheder/grønlands-erhverv-eu-betaler-lidt-grønlands-fiskekvoter> (accessed marts 22, 2021).
- Thomas Preskorn-Thygesen. In *Samfundsvidenskabelige analysemetoder*, by Claus Nygaard (red), 21-38. Samfundslitteratur, 2012.
- Trolle, Jakob Slyngborg, and Line Jenvall. "DR." *dr.dk*. maj 18, 2021. <https://www.dr.dk/nyheder/indland/eksperter-amerikansk-besog-i-danmark-aabner-doeren-til-usas-virkelige-interesser#!/> (accessed maj 18, 2021).
- Turnowsky, Walter. "sermitsiaq." *sermitsiaq.ag*. september 19, 2019. <https://sermitsiaq.ag/iabestemme-egen-udenrigspolitik> (accessed september 19, 2019).
- . *Sermitsiaq*. september 27, 2016. <https://sermitsiaq.ag/node/190610> (accessed februar 11, 2020).
- . *sermitsiaq.ag*. december 16, 2019. <https://sermitsiaq.ag/node/218187> (accessed oktober 14, 2021).
- Udenrigsdirektoratet. "Itilleq-erklæringen." *naalakkersuisut.gl*. marts 14, 2003. <https://naalakkersuisut.gl/~ /media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Udenrigsdirektoratet/DK/Itilleq.pdf> (accessed november 29, 2021).
- . "naalakkersuisut.gl." marts 14, 2003. <https://naalakkersuisut.gl/~ /media/Nanoq/Files/Attached%20Files/Udenrigsdirektoratet/DK/Itilleq.pdf> (accessed november 29, 2021).
- Udenrigsministeriet. *Retsinformation*. april 28, 2005. <https://www.retsinformation.dk/eli/ltc/2005/6> (accessed december 11, 2021).
- . *Udenrigsministeriet*. oktober 12, 2021. <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/jeppe-kofod-far-besog-af-usas-udenrigsminister-antony-blinken?publisherId=2012662&releaseId=13622041> (accessed oktober 12, 2021).
- . "Udenrigsministeriet." *um.dk*. 2011. <https://um.dk/da/udenrigspolitik/lande-og-regioner/arktisk-portal/arktisk-strategi/> (accessed maj 02, 2021).

Heine Andersen
Grønland – på vej til en styrket udenrigspolitisk indflydelse
Samfundsvidenskab
Ilisimatusarfik 2021

- . *Udenrigsministeriet*. maj 14, 2021. <https://um.dk/da/udenrigspolitik/udenrigspolitiske-nyheder/newsdisplaypage/?newsid=f3ff133b-f795-4e6d-a876-efbc895b57d3> (accessed maj 14, 2021).
- Udenrigsministeriet. "Udenrigsministeriet." *um.dk*. august 2011. <https://um.dk/da/udenrigspolitik/lande-og-regioner/arktisk-portal/arktisk-strategi/>.
- Veirum, Thomas Munk. "sermitsiaq." *sermitsiaq.ag*. juni 19, 2020. <https://sermitsiaq.ag/node/222393> (accessed juni 19, 2020).
- . *Sermitsiaq*. juni 19, 2021. <https://sermitsiaq.ag/node/222393> (accessed juni 19, 2021).
- Villaume, Poul. *Danmarkshistorien*. juni 16, 2020. https://danmarkshistorien.lex.dk/EF-skepsis_og_grønlandsk_exit (accessed november 29, 2021).
- . *lex.dk*. marts 02, 2012. https://danmarkshistorien.lex.dk/Fra_amt_til_hjemmestyre (accessed januar 24, 2021).
- Aarhus Universitet. *danmarkshistorien.dk*. apri 02, 2019. https://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/augo-lynge-groenlands-fremtidige-statsretlige-stilling-1952/?no_cache=1&cHash=4742ddbce4a45560229b5e22603a2761/#_ftn2 (accessed november 22, 2020).

Bilag

1. Mail – Anmodning om interview
2. Spørgeguide
3. Transskription af LP1 interview (kun til brug for bedømmelse af opgaven - må ej offentliggøres)
4. Transskription af LP2 interview (kun til brug for bedømmelse af opgaven - må ej offentliggøres)
5. Mail - Tilladelse til at gengive maleri som forsidebillede